

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA JURIDICTION OBLIGATOIRE DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le

1940, à 2 heures

PAR

Stévan GLICHITCH

Diplômé de l'Institut des Hautes Etudes Internationales
de l'Université de Paris
Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

Président : M. BASDEVANT, Professeur.

Suffragants { *M. SCELLE, Professeur.*
M. SIBERT, Professeur.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1940

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA JURIDICTION OBLIGATOIRE DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le

1940, à 2 heures

PAR

Stévan GLICHITCH

Diplômé de l'Institut des Hautes Etudes Internationales
de l'Université de Paris
Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

Président : M. BASDEVANT, Professeur.

Suffragants { *M. SCELLE, Professeur.*
 { *M. SIBERT, Professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1940

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les Thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

La Juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale

INTRODUCTION

Objet. — Raison du choix du sujet. — Caractères de l'ouvrage. — Méthode suivie. — Sources documentaires. — Plan de l'ouvrage.

Le problème général que nous nous sommes proposé d'étudier ici porte sur la juridiction obligatoire dans le cadre de la Cour permanente de Justice internationale. Nous avons donc exclu l'étude de la juridiction dite « facultative » de cette Cour, en même temps que le problème de l'« arbitrage » international, facultatif ou obligatoire. Nos recherches porteront donc principalement sur le problème du règlement *judiciaire* — et non pas « arbitral » — obligatoire, tel qu'il se pose devant la Cour permanente de Justice internationale (1). La question de la juridiction « consultative » de la Cour n'entre pas non plus dans le domaine de notre examen.

1. La différence entre l'arbitrage et la justice internationale « ne réside pas dans la *nature des sentences*, les uns et les autres doivent être basés sur le droit international public, mais dans le fait que : 1. L'arbitrage est confié à des personnes nommées par des parties litigantes. 2. La justice internationale est exercée par des juges internationaux, indépendants, créés non pas directement par des parties du litige en question ». Karl Strupp, *Les éléments de droit international public*, Paris 1931, p. 368. Sur la distinction de l'arbitrage et la justice internationale, cf. notamment : Anzilotti, *Clunet*, 1930, p. 857 ; de La Pradelle et Niboyet, *Répertoire*, Vol. 1, p. 666 ; Loder, *La différence entre l'arbitrage international et la justice internationale*, Bull. de l'Institut International, 1923. Sur la nature de la sentence internationale, cf. notamment, G. Morelli, *La théorie générale du procès international*, Recueil des cours de La Haye, 1937, t. 61, p. 257-373.

La raison du choix de notre sujet est, qu'ayant voulu étudier le droit international, nous avons voulu l'étudier « tel qu'il est appliqué » (suivant une expression de M. Basdevant) et, il nous a semblé qu'à travers la juridiction obligatoire, on pourrait voir de plus près le droit international dans son application concrète, tangible, si l'on peut dire.

Par ailleurs, avec la guerre de 1939, la Cour permanente de Justice internationale est reléguée en une « expérience », dans le passé. Dans un ordre international nouveau qui succédera nécessairement, après cette guerre, à celui issu des traités de paix de 1919 et des années suivantes, on sera forcé de tenir compte de cette expérience. Le problème d'une institution internationale judiciaire de droit commun, si âprement discuté lors de l'établissement de la Cour, en 1920, sera posé de nouveau. Voilà pourquoi nous avons eu l'ambition de présenter une étude d'ensemble sur le problème de la juridiction obligatoire dans le cadre de la Cour permanente de Justice internationale. Etude d'ensemble qui, récapitulant l'expérience du passé, montrant le chemin parcouru, enregistrant le point d'arrivée, voudrait contribuer à la documentation des bâtisseurs de l'ordre nouveau pour lequel les combattants de 1939 ont pris les armes un jour de fin d'été (1).

Notre étude est une étude d'ensemble, de synthèse, non point une étude analytique, un tableau complet, où tout sera exploré et approfondi, qui aurait exigé des années de travail et un nombre de volumes. C'est donc plutôt une *synthèse*, une vue d'ensemble, en même temps que — dans une mesure bien moindre, du reste — un examen critique. Décidé à rester sur un terrain sûr, nous avons emprunter plutôt à la jurisprudence qu'à la doctrine, les matériaux d'élaboration de l'ouvrage.

1. Il n'existe pas, à notre connaissance, d'ouvrage traitant de la juridiction obligatoire dans le cadre de la C. P. J. I. ; c'est aussi pour combler cette lacune que nous avons entrepris ce travail. (Cf. Publication de la C. P. J. I., série E, nos 2 à 15).

Nous voudrions saisir cette occasion pour remercier le Greffe de la Cour permanente de Justice internationale pour les renseignements qu'il nous a donnés. Ceux-ci, ainsi que ses publications si bien classées, ont été du plus grand secours pour nous dans la réunion des matériaux indispensables à notre étude. Quant à l'élaboration de cet ouvrage, nous en sommes profondément redevable à notre Maître M. le Professeur Basdevant, auquel nous adressons notre respectueuse reconnaissance.

La *méthode* que nous avons suivie, dans cette étude, est une méthode juridique, c'est-à-dire, l'analyse des textes prévoyant la juridiction obligatoire, l'appréciation de leur portée ainsi que la mise en œuvre et l'agencement réciproque de ces engagements, ont été faits sur la base des principes du droit existant. Le plan de nos recherches était le suivant : 1^o un relevé des traités ou autres engagements de juridiction obligatoire de la Cour ; 2^o une classification méthodique de ces actes ; 3^o un examen des applications qui ont été faites devant la Cour ; 4^o un examen des difficultés qui se sont présentées lors de la mise en œuvre de la juridiction obligatoire, savoir des exceptions d'irrecevabilité ou d'incompétence. Ces deux derniers points ont été étudiés notamment sur la base de la jurisprudence de la Cour et de la doctrine des auteurs. C'est sur cette même base, ainsi que sur celle des principes généraux du droit international commun que nous avons essayé de dégager une notion exacte de la juridiction obligatoire en droit international et de déterminer le rôle que joue, en cette matière, le compromis de juridiction. C'était, en somme, le problème central que des auteurs avaient, souvent, différemment conçu, différemment résolu. C'est à cette question de la nature ou du fondement juridiques de la juridiction obligatoire de la Cour que nous avons donné, dans notre rédaction, après un bref exposé historique, la première place.

Le *plan sommaire* de notre étude est le suivant :

AVANT-PROPOS. — Exposé historique.

PREMIÈRE PARTIE. — *La règle de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale.*

Chap. I. — Définition de la règle.

Chap. II. — Ses sources.

Chap. III. — Ses limites (problème des « réserves »).

DEUXIÈME PARTIE. — *La mise en œuvre de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale.*

Chap. I. — Saisine de la Cour : compromis, requête.

Chap. II. — Exceptions préliminaires.

Chap. III. — Quelques particularités procédurales (demandes reconventionnelles, désistements, défaut, etc.)

CONCLUSION.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

La Cour permanente de Justice internationale et le mouvement en faveur de la justice obligatoire dans la vie des peuples

EXPOSÉ HISTORIQUE SOMMAIRE

Idée de justice internationale obligatoire : vue d'ensemble. — Situation avant la guerre de 1914 : les Conférences de 1899 et de 1907 ; C. P. A. ; Cour internationale des Prises ; Cour de Justice arbitrale ; Cour de Justice centre-américaine de 1907 et de 1923. — Situation après la guerre de 1914 : Pacte de la S. D. N. (art. 12, 13, 14 et 15) ; Comité de Juristes ; Conseil et Assemblée de la S. D. N. ; Clause facultative (art. 36 du Statut de la C. P. J. I.). — Caractère de la C. P. J. I.

Il ne saurait être question d'entreprendre ici un exposé historique complet du problème de la justice obligatoire en droit international. Nous pensons qu'un aperçu général suffit pour nous donner une vue d'ensemble des efforts accomplis en cette matière (1).

1. Pour un exposé historique plus détaillé, voir notamment, Politis, *La Justice internationale*, Paris, Hachette, 1924 ; — Cory, *Compulsory Arbitration of International Disputes*, New-York, 1932 ; — Hudson, *La Cour permanente de Justice internationale*, éd. franç., Paris, Pedone, 1936 ; — Witenberg et Desrioux, *L'organisation judiciaire, la procédure et la sentence internationales*, Paris, Pedone, 1937. — Voir également la liste bibliographique des publications relatives à la C. P. J. I., établie par M. Douma (Publication de la C. P. J. I., Série E, nos 2 à 15).

Le mouvement en faveur de la justice obligatoire entre les peuples est un mouvement très ancien. Déjà, la civilisation grecque l'a connu, mais, son cadre d'application était restreint : celui du monde hellénique. Il disparut avec la conquête de la Grèce par Rome : la doctrine politique de domination universelle de l'ancienne Rome ne pouvait guère se concilier avec l'idée de l'arbitrage. Le haut Moyen Age l'ignora. Il ne réapparut qu'aux ^{xiii}^e, ^{xiv}^e et ^{xv}^e siècles, et connut, au ^{xviii}^e siècle surtout, un développement très important. Mais des liens et des rapports juridiques particuliers de la société féodale lui donnèrent un caractère propre, très différent de l'arbitrage moderne (1).

A partir du ^{xvi}^e et jusqu'à la fin du ^{xviii}^e siècle, il disparaît progressivement. Ce fut l'époque de la formation des Etats modernes et des monarchies absolues. Leurs conceptions du droit « divin » et de souveraineté « absolue » n'étaient guère compatibles avec l'idée de soumission à un arbitre.

Battues en brèche, surtout par des philosophes du ^{xviii}^e siècle, ces doctrines firent place à des conceptions nouvelles. L'indépendance américaine et la Révolution Française marquèrent un changement profond dans la vie et les opinions des peuples, d'où est sorti l'arbitrage tel que nous l'entendons de nos jours.

De la deuxième moitié du ^{xix}^e siècle à 1913, la justice obligatoire connut un très grand essor. Les Conférences de la Paix de 1899 et de 1907 lui donnèrent une « orientation utile ».

Après la guerre de 1914, le mouvement en faveur de la justice obligatoire entra dans une phase nouvelle, inconnue jusqu'alors. Actuellement, avec la guerre de 1939, il entre dans une période de régression dont les futurs historiens de la justice obligatoire pourront seuls apprécier la gravité.

1. L'ordre international actuel est en grande partie « le produit des causes qui ont transformé l'ordre politique de l'Europe dans le passage du Moyen Age à l'époque moderne » (Anzilotti, *Cours de droit international*, éd. franç. Paris, Sirey, 1929, p. 2).

Si, comme nous venons de le voir, le mouvement en faveur de la justice obligatoire est très ancien, la conception moderne du règlement judiciaire obligatoire est de date relativement récente. Tous les auteurs sont d'accord sur ce point (1). Le milieu international ayant évolué, la nature des rapports interétatiques de la société moderne présente un changement profond.

La société internationale actuelle ne connaît pas de liens de prééminence et de subordination comme en a connus l'époque féodale. Elle groupe, au contraire, des Etats juridiquement égaux entre eux, indépendants les uns des autres et ne relevant pas d'une autorité commune (2).

Cette différence nous explique pourquoi, malgré certaines analogies, malgré l'existence et la pratique de l'arbitrage, la tradition féodale n'a pas exercé d'influence à proprement parler sur la conception moderne de l'arbitrage.

Lorsqu'en avril 1939, le juge Negulesco était venu de La Haye faire un cours à l'Institut des Hautes Etudes Internationales de la Faculté de Droit de Paris, sur la « jurisprudence de la Cour permanente de Justice Internationale », il avait prononcé cette phrase que nous avons jugé à propos de rapporter ici : « Avant les Conférences de la Paix de 1899 et 1907, disait-il, sur la justice internationale l'idée seule existait » (3). Jusqu'alors il n'y a eu ni de réglementation concernant l'arbitrage international ; ni de juges permanents.

1. Ce n'est guère que vers le milieu du XIX^e siècle que les Etats commencèrent à convenir par avance de recourir à l'arbitrage, et encore les accords de cette nature étaient-ils très restreints. Les traités généraux multilatéraux étaient à peu près inconnus avant 1850 et, même lorsque leur nombre s'est accru, leurs dispositions ne visaient que rarement tous les cas (Hudson, p. 3, V. également les auteurs cités p. 9, note 1).

2. Avec la création de la S. D. N. la base fondamentale de coordination des organisations étatiques n'est pas changée. Le Conseil de la S. D. N. ne constitue pas une autorité superposée aux Etats. Cette suprématie juridique de l'Etat sur le plan international s'appelle la souveraineté.

3. Negulesco, *La Jurisprudence de la C. P. J. I.*, conférences à l'Institut des Hautes Etudes Internationales de la Faculté de Droit de Paris, avril 1939,

En 1899, lors de la première Conférence internationale de la Paix, certaines règles furent édictées. Aux termes de l'article 15 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, du 29 juillet 1899, l'arbitrage international avait pour objet « le règlement de litige entre Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit ». Un tribunal international, appelé la Cour permanente d'Arbitrage, fut créé. Ce fut du reste le résultat le plus important de la Conférence. Car, la question de l'établissement de l'arbitrage obligatoire échoua (1).

Faute d'entente sur l'arbitrage obligatoire, la Conférence s'était contentée de lui rendre « un hommage théorique ». Dans un article 19 de la Convention, les puissances signataires se réservaient le droit de conclure des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeraient possible de lui soumettre. »

Sans contester toute valeur morale à une pareille stipulation, on peut dire que, du point de vue positif, elle n'ajoutait rien en réservant aux puissances un droit qu'elles possédaient déjà et que nul ne songeait à contester.

En 1907, la seconde Conférence de la Paix révisa, en la retouchant faiblement, la Convention sur le règlement pacifique des conflits internationaux. La Conférence de 1907 tenta d'instituer une juridiction internationale qui eût été vraiment permanente. Car, en réalité, la Cour permanente d'Arbitrage était — et est encore — « un tableau d'arbitres duquel les par-

1. V. les documents suivants : 1^o Conférence de 1899 : *Conférence Internationale de la Paix*, La Haye, 18 mai-29 juillet 1899. Partie I : Séances plénières de la Conférence ; Parties II-IV : Séances des commissions (publié par le Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas) ; 2^o Conférence de 1907 : *Deuxième Conférence Internationale de la Paix*, La Haye, 15 juin-18 octobre 1907, Actes et documents. Tome I : Séances plénières de la conférence ; tome II : Première commission (même publication). — V. également : Lammasch, *L'Arbitrage obligatoire et les deux Conférences de la Paix*, R.C.D.I.P., 1910.

ties qui y recourent doivent extraire leur tribunal » (1). Donc, en 1907, à La Haye, la Conférence a voulu — et cela a été une idée poursuivie avec beaucoup d'énergie par la délégation américaine — créer une *Cour de Justice arbitrale* qui devait co-exister avec la Cour permanente d'Arbitrage et présenter un caractère de permanence plus accentué. Mais, les délégations de divers Etats n'ont pu se mettre d'accord sur la composition de cette Cour et le mode de désignation de ses membres. Aussi, ce projet est resté sans suite à cette époque.

Négligeant la tentative d'établissement d'une *Cour internationale des Prises* (2), on peut dire que la seconde Conférence de la Paix eut à s'occuper, dès le début même de sa réunion, de l'idée tendant à rendre obligatoire l'arbitrage international par un accord général, pour certains cas déterminés. Mais, cette idée d'un traité mondial d'arbitrage obligatoire, universel, soutenue notamment par la délégation française,

1. Fauchille, *Traité*, 1^{re} partie, t. III, p. 557.

2. La *Cour Internationale des Prises* n'était pas seulement une Cour permanente. Elle statuait, non pas au nom des plaideurs occasionnels, mais en vertu de l'accord de tous les Etats civilisés, en leur nom. Elle était obligatoire dans le sens le plus large. Elle pouvait être saisie par citation directe, sans l'assentiment préalable de l'Etat dont la décision était attaquée. Elle était enfin accessible non seulement aux gouvernements, mais encore aux simples particuliers intéressés, neutres ou ennemis, ainsi qu'à leurs ayant-droits. Elle pouvait confirmer la condamnation ou l'annulation de la prise prononcée par le capteur, en accordant, dans le dernier cas, s'il y avait lieu, des dommages-intérêts. Elle avait aussi le pouvoir d'infirmar la condamnation en ordonnant la restitution de la chose confisquée et le paiement, s'il y avait lieu, de dommages-intérêts ou, si la chose confisquée avait été vendue ou détruite, le versement d'une indemnité. Aux termes de l'art. 7 de la Convention de 1907, elle devait appliquer, à défaut de stipulation conventionnelle particulière, les règles du droit international et, là où il n'existerait pas de règles généralement reconnues, elle devait statuer « d'après les principes généraux de la justice et de l'équité », et dans certains cas, elle devait appliquer le droit national du belligérant capteur. C'était ainsi donner des pouvoirs très larges à cette Cour. Aussi, les Etats ont pensé qu'elle ne pouvait être admise que si l'on connaissait les règles de droit applicables, ils ont voulu lui constituer un code. A cet effet, une conférence réunie à Londres, a élaboré une sorte de code de la guerre maritime, la Déclaration de Londres de 1909. Mais, la déclaration de Londres et la Convention sur la Cour Internationale des Prises n'ont finalement pas été ratifiées (V. Hudson, p. 80).

échoua devant l'opposition persistante de la délégation allemande.

L'idée ayant échoué, la Conférence se borna à adopter une *déclaration de principe* en faveur de l'arbitrage obligatoire dont voici les termes :

La Conférence est unanime :

1° A reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire.

2° A déclarer que certains différends, et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations internationales conventionnelles *sont susceptibles d'être soumis* à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction. Elle est unanime, enfin, à proclamer que, s'il n'a pas été donné de conclure dès maintenant une convention en ce sens, les divergences d'opinion qui se sont manifestées n'ont pas dépassé les limites d'une controverse juridique, et qu'en travaillant ici, ensemble, pendant quatre mois, *toutes les puissances du monde*, non seulement ont appris à se comprendre et à se rapprocher davantage, mais ont su dégager au cours de cette longue collaboration un sentiment très élevé du *bien commun de l'humanité*.

La Conférence de 1907 termine ses travaux : 1° en reconnaissant le principe de l'arbitrage obligatoire ; 2° en déclarant que certains différends sont susceptibles d'y être soumis ; 3° en proclamant que toutes les puissances du monde ont su dégager, lors de cette Conférence, un sentiment très élevé de bien commun de l'humanité.

Nous insistons sur ce point, car, sur le plan positif, une semblable déclaration de principe, était, pour le moment, sans portée pratique ; ce n'était pas une *obligation juridique*. Sur ce point donc, la Conférence de 1907 est demeurée dans les limites de la Convention de 1899. En effet, l'article 38, alinéa 1^{er}, de la Convention du 18 octobre 1907, ne fait que reproduire l'article 16 de la Convention du 29 juillet 1899. Aux termes de ce texte « dans les questions d'ordre juridique...

l'arbitrage est reconnu par les puissances signataires, comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges... »

Si, du point de vue positif, les deux Conférences ont essuyé un échec, est-ce à dire que la déclaration de principe soit dépourvue de toute valeur quelconque ? Non, certes. Une telle déclaration constitue, du moins, la traduction du sentiment de ceux qui y ont participé. De ce fait, elle acquiert une valeur morale indéniable et une valeur politique non négligeable. Par cette déclaration, les juristes et les diplomates, au nom de leurs gouvernements respectifs, ont exprimé le sentiment de ces gouvernements, sentiment dont il faut tenir compte, vu le caractère essentiellement psychologique de l'ordre international actuel. La déclaration de principe était en somme une *tendance officielle* ainsi enregistrée et recommandée aux Etats de poursuivre.

Dans la pratique, ce mouvement en faveur de la justice obligatoire ainsi dessiné, mouvement que nous pouvons appeler *central*, a été suivi par un mouvement *latéral* formé de nombreux traités que les Etats ont signé dans les années qui ont suivi les deux Conférences de La Haye. En évoluant d'une manière toujours plus progressive, ces deux mouvements ont été arrêtés pendant les années de la guerre de 1914-1918, pour reprendre leur marche après cette guerre, dans un ordre international nouveau que créèrent les traités de paix de 1919-1920 (1).

Dans le cadre des Conférences de La Haye, de 1899 et de

1. *La Collection des Traités Généraux d'Arbitrage communiqués au Bureau International de la Cour Permanente d'Arbitrage*, 1^{re} série (1911), 2^e série (1913), 3^e série (1921-1928), 4^e série (1929), 5^e série (1932) contient les textes de 125 traités conclus entre 1899 et 1914. V. également, Ch. L. Lange, *L'Arbitrage obligatoire en 1913*, Bruxelles, 1914. Pour les listes des clauses compromissaires générales ou spéciales, insérées dans les traités, v. La Fontaine, *Pacifisme internationale*, p. X ; Cory, *Compulsory Arbitration of International Disputes*, 1932, p. 8.

1907, l'arbitrage international, comme de nos jours, est demeuré facultatif : les Etats pouvaient — s'ils le voulaient — recourir à l'arbitrage, rien ne pouvait les y obliger.

Il n'y avait pas de juge permanent — seule une liste — ce qui avait permis à Assor de dire qu'il faut qu'il y ait des juges à La Haye, et à de Martens de se demander, en pensant à la Cour permanente d'Arbitrage, « qu'est-ce donc ce tribunal où les arbitres ne se connaissent même pas ? »

Le projet américain d'une Cour de Justice arbitrale ayant échoué, en 1907, une autre tentative, celle-là couronnée de succès, fut entreprise en Amérique Centrale : La *Cour de Justice centre-américaine* (1). Elle fut créée par une Convention que signèrent le 20 décembre 1907, à Washington, les représentants des cinq Républiques de l'Amérique Centrale : Costa-Rica, Guatémala, Honduras, Nicaragua et Salvador. Composée de cinq juges titulaires et de dix juges suppléants désignés pour cinq ans et rééligibles, la Cour de Justice centre-américaine était une juridiction permanente et obligatoire. Elle pouvait statuer au besoin par défaut. D'une compétence extrêmement étendue, elle pouvait connaître tout litige de quelque nature ou origine qu'il soit, surgissant entre des gouvernements, à défaut d'arrangement diplomatique, et même de certains litiges de caractère international pouvant surgir entre un ressortissant de l'une quelconque des puissances contractantes et l'une des cinq puissances.

Cette Cour, l'unique exemple, a été certainement celle dont les pouvoirs étaient des plus étendus. Elle a cessé d'exister le 12 mars 1918, faute de renouvellement de la Convention de Washington de 1907 qui l'avait prévue pour une période de dix ans (2).

1. V. Politis, p. 139 ; Hudson, p. 41 ; Witenberg, p. 19 et 33.

2. « Si la Cour de Justice centre américaine n'a pas rendu beaucoup de services, elle a du moins laissé un utile enseignement. Son expérience montre de manière fort pratique qu'on ne saurait être assez prudent dans la marche vers la justice internationale obligatoire. A vouloir brûler les étapes, on risque de reculer au lieu d'avancer. Il ne sert de rien de stipuler le recours obligatoire

Quand, après la guerre de 1914, ces mêmes cinq Républiques centre-américaines créèrent de nouveau, par une Convention signée à Washington, le 7 février 1923, un *Tribunal international centre-américain* (1), l'exemple précédent n'avait pas manqué d'être pour eux un « enseignement utile », puisque la nouvelle institution judiciaire sera beaucoup plus modeste que la précédente, eu égard, aussi bien à son organisation qu'à l'étendue de ses pouvoirs.

Le tribunal n'est même plus permanent ; il est devenu une « liste » n'ayant même pas de siège fixe. Il se compose de trente juristes à concurrence de six pour chaque Etat contractant. Ces six personnes sont choisies à concurrence de quatre parmi les nationaux et, pour les deux autres, sur des listes de quinze juristes établies par les Etats-Unis d'Amérique latine. De la liste de trente juristes sont extraits trois arbitres pour constituer un tribunal *ad hoc*. Chacune des parties du litige désignera un arbitre choisi en dehors de ceux qu'elle aura inclus dans la liste des trente. Le troisième arbitre sera désigné d'un commun accord des parties litigantes et, à défaut d'accord, cette désignation est décidée par les deux premiers arbitres nommés et, à défaut d'accord entre un de ces deux arbitres, par voie de tirage au sort. Si l'une des puissances se refuse à collaborer à la constitution du tribunal, ou ne le fait pas dans un délai déterminé, il est pourvu à cette constitution, à la requête de la partie poursuivante, par voie de tirage au sort.

Le tribunal est compétent pour connaître de tous les différends ou questions ouvertes ou pouvant surgir entre deux ou plus des cinq états centre-américains quelles qu'en soient la nature et la source à l'exception de ceux qui affectent l'exis-

pour tous les conflits à venir, quelles qu'en soient la nature et la gravité, quand la conscience des Etats n'est pas encore assez mûre pour en accepter les conséquences. Autrement, lorsque le moment vient de remplir l'obligation assumée, on s'y dérobe et la juridiction, que, dans un moment d'enthousiasme, on a voulu obligatoire, cesse d'exister même comme facultative ». Politis, p. 152.

1. Witenberg, p. 33 ; Hudson, p. 73.

tence souveraine et indépendante des Etats. Elle n'est pas accessible aux simples particuliers. Pour chaque conflit né, un compromis doit être établi par les parties du conflit. Le tribunal est saisi par une « plainte » de la puissance poursuivante.

La Convention reste en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 1934, date à laquelle les Etats contractants peuvent s'en retirer moyennant préavis d'un an (1).

Le grand défaut de ce système d'arbitrage dans le cadre des Conférences de la Paix, de 1899 et de 1907, était que les arbitres, désignés directement par des gouvernements, étaient enclins de donner raison à l'Etat qui les avait choisis, et, en réalité, puisque les arbitres pouvaient être en désaccord, c'était un tiers arbitre — généralement et inexactement appelé le surarbitrage — choisi par les arbitres, qui décidait de l'affaire.

En plus, les arbitres ne décidaient pas en droit, mais ils cherchaient plutôt à concilier les intérêts en présence, ce qui avait permis à Root, dans sa circulaire de 1907, de dénoncer ce vice en disant qu'« en matière de droit, on ne transige pas ».

Quoi qu'il en soit, nous pouvons conclure en disant que les deux tentatives, de 1899 et de 1907, pour poser une règle générale de droit en vertu de laquelle les difficultés internationales seront obligatoirement réglées par le juge, selon le droit, ont finalement échoué (2).

1. A la date du 15 mars 1934, une nouvelle Conférence centre-américaine s'est réunie dans la ville de Guatemala et, le 12 avril 1934, un nouveau traité de confraternité, qui contient une clause générale d'arbitrage, a été signé par cinq Etats centre-américains (Hudson, p. 77). V. sur l'appréciation portée sur la Cour de Justice centre-américaine, Hudson, p. 77 ; Eyma *La Cour de Justice centre-américaine*, Paris, 1928, p. 50-58.

2. Une dernière question peut se poser : les deux Conférences de la Paix ayant échoué dans leur tentative d'établir l'arbitrage obligatoire, faut-il regretter cet échec ? Autrement dit : l'établissement et le fonctionnement d'une institution judiciaire internationale sont-ils possibles, sages ou opportuns ? Le problème change alors d'aspect et sort du domaine du droit pour entrer

A tort ou à raison, l'idée d'une institution internationale permanente ayant pour mission d'administrer la justice entre les nations, était fortement soutenue par l'opinion publique universelle. Arrêté par la guerre de 1914-1918, le mouvement en faveur d'une justice, non pas seulement permanente, mais obligatoire, a repris, à la paix, dans un ordre international nouveau dont l'établissement fut permis grâce à la victoire des puissances alliées et associées.

Le Pacte de la Société des Nations, dont le but essentiel était le maintien de la paix entre les nations, envisageait, dans une certaine mesure, le règlement arbitral ou judiciaire comme un moyen favorable au maintien de la paix. Aux termes de l'article 12, il le combinait avec la médiation pour créer à la charge des membres de la Société l'obligation de soumettre leurs différends susceptibles d'entraîner une rupture, soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen par le Conseil de la Société. Il leur interdisait de recourir, en aucun cas, à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil.

Entre ces deux procédés, les parties étaient libres de choisir. Toutefois, aux termes de l'article 13 du Pacte : 1^o Les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire, et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire. 2^o Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale ou judiciaire, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout-fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue, ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

dans celui de la politique internationale que pour cette raison nous n'aborderons pas.

A première vue, ce texte semble établir l'obligation de recourir à l'arbitre ou au juge international dans un assez grand nombre de cas. Certains commentateurs (1) du Pacte ont vu, en effet, dans cette disposition, une obligation ferme à la charge des membres de la Société. Dans cette opinion, le Pacte aurait comporté une règle générale d'arbitrage ou de juridiction obligatoire, pour telle ou telle catégorie de différends. Mais, cette thèse a été vite repoussée par la plupart de juristes. La procédure de règlement arbitral ou judiciaire n'est pas imposée, par le Pacte, d'une façon stricte aux Etats en litige: le Pacte ne comporte pas une obligation de juridiction. Il se borne simplement à dire que certains différends lui paraissent, en général, susceptibles de solution arbitrale ou judiciaire. Et il en fait une énumération dans son article 13, alinéa 2. Mais, cette énumération n'a cependant qu'un caractère indicatif et quant au point de principe touchant le recours arbitral ou judiciaire, on constate que l'alinéa 1^{er} de l'article 13 du pacte ne vise qu'« un différend susceptible, *à leur avis*, d'une solution arbitrale ou judiciaire ». Par conséquent, c'est seulement si le différend est, de l'avis des parties, susceptible d'une solution arbitrale ou judiciaire, que la règle du recours à une telle solution se trouve posée. Nous sommes là dans un cas où il n'y a, à proprement parler, pas d'obligation puisque l'obligation n'existe que si les deux parties sont d'avis que le différend doit être, en effet, soumis à un arbitre ou à la Cour permanente de Justice internationale. Donc, le Pacte de la Société des Nations n'établit pas la règle de l'arbitrage ou de la juridiction obligatoire. Il se borne simplement à mentionner comme convenant particulièrement aux différends d'ordre juridique, la procédure de règlement arbitral ou judiciaire.

Cependant, le Pacte ne s'en tient pas là. Dans son article 15, il ajoute, en effet: « S'il s'élève entre les membres de la

1. V. Politis, p. 233, et également le Rapport du Comité de Juristes de 1920.

Société, un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil ». Voilà par conséquent quel est le système du Pacte : il indique que le règlement du différend *peut-être effectué*, à défaut de règlement diplomatique, par la voie arbitrale ou judiciaire et, si le règlement n'a pas été effectué par une de ces procédures, alors, l'article 15 pose, lui, une règle stricte, une obligation ferme.

A la différence des articles 12 et 13 du Pacte, la procédure de l'article 15 n'est pas facultative. Evidemment, cette procédure peut être écartée si les parties s'arrangent par la voie diplomatique directe, ou encore s'ils s'adressent à l'arbitre ou au juge international, mais si l'arrangement direct n'intervenait pas ou si les parties ne recouraient pas à l'une des procédures arbitrale ou judiciaire, alors, la procédure de l'article 15 s'impose impérativement.

Aux termes de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations « le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de Justice internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

Le Conseil de la Société des Nations nomma à Londres, le 12 février 1920, un Comité de dix jurisconsultes (1) qui, réuni

1. Les membres du Comité Consultatif des Juristes étaient : Adatci (Japon), Altamira (Espagne), Baron Descamps, (Belgique), Fernandez (Brésil), Hagerup (Norvège), de La Pradelle (France), Loder (Pays-Bas), Lord Philimore (Grande Bretagne), Ricci-Busatti (Italie), Root (Etats-Unis). Il faut remarquer que Fernandez représentait Bevilacqua qui n'assistait pas aux séances, et que J.-B. Scott, conseiller de Root, avait pris une part importante aux travaux du Comité. Anzilotti, était secrétaire général du Comité, Hammarskjöld, secrétaire-adjoint.

à La Haye, du 16 juin au 24 juillet 1919, sous la présidence du Baron Descamps, arrêta, à l'unanimité, au rapport de M. de La Pradelle, un avant-projet du Statut (1).

Lorsque le *Comité Consultatif des Juristes* eut à se demander qu'elles devraient être la nature, les limites et les conditions d'exercice de la compétence de la Cour, une question préalable relative aux *pouvoirs du Comité* se posa. Le Comité était-il tenu ou non de respecter les limites que les dispositions du Pacte imposaient au Conseil relativement à la nature de la Cour à établir ? Si le Comité était tenu de rester dans les limites des pouvoirs du Conseil, il fallait également savoir quelles étaient ces limites ? En d'autres termes, il s'agissait pour le Comité de savoir surtout si les dispositions de la deuxième et de la troisième phrase de l'article 14 du Pacte étaient de *simples indications* données au Conseil et visant la nature du projet de la Cour à établir, ou si ces dispositions étaient des *décisions communes* convenues à l'avance entre les membres de la Société ? Et puis, s'il s'agissait de décisions ou prescriptions, s'imposant au Conseil, il fallait encore savoir, si ces prescriptions s'imposaient également au Comité lui-même (2).

1. Un certain nombre de projets préliminaires étaient soumis au Comité de Juristes. Pour un tableau synoptique de ces projets, V. les *Procès-Verbaux du Comité Consultatif des Juristes*, p. 53 à 99 ; V. relativement à la Juridiction obligatoire dans ces projets, *ibid.*, p. 81.

2. La question de savoir quelles étaient les limites de la compétence du Comité de Juristes provoqua de grandes difficultés, lors de la 11^e séance de celui-ci (*Procès-Verbaux*, p. 233-248).

À propos de la question de savoir si le Comité pouvait insérer dans le projet des dispositions prévoyant la juridiction obligatoire, M. Adatei fit valoir que celui-ci dépasserait son mandat en insérant de pareilles dispositions dans le Statut ; le Conseil, qui était chargé par le Pacte d'élaborer le plan de la nouvelle Cour, était tenu de ne pas aller au-delà des limites tracées par le Pacte ; si le Conseil déléguait ce travail au Comité, il ne pouvait déléguer d'autres pouvoirs que ceux dont il était investi lui-même. Un autre membre du Comité proposa la disjonction des dispositions concernant la compétence de celles qui avaient trait à l'organisation de la Cour. Mais, ainsi que le dit le Rapport du Comité (p. 127 et 122), celui-ci n'a cru devoir partager ni l'une ni l'autre de ces deux opinions ; non seulement il était clair que le Statut organique de la Cour pou-

Sur ce point capital, le Comité était dans un grand embarras. Ces difficultés provenaient, semble-t-il, de ce que la majorité des membres du Comité avaient interpréter les dispositions du Pacte, et notamment l'article 13, alinéa 1^{er}, comme établissant une obligation de juridiction à la charge des Membres de la Société. Devant une telle interprétation du Pacte, dans son article 13, les membres du Comité de Juristes étaient surpris en quelque sorte, de voir, par exemple, l'article 14, dans sa deuxième phase, porter que « cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que *les parties* lui soumettront » (1). Pour sortir de cet embarras, il ne leur resta qu'à passer outre aux prescriptions de l'article 14, en laissant aux membres de la Société le soin de dire si en cela le Comité était allé trop loin.

Une autre méthode était proposée tendant à conférer à la Cour la compétence obligatoire, indépendamment de la règle du Pacte. Pratiquement, c'est à ce résultat que le Comité, à l'unanimité (2) était arrivé, puisqu'aux termes de l'article 34 de l'avant-projet du statut, la règle de la juridiction obliga-

vait attribuer à la Cour telle compétence que les Etats auteurs de ce Statut entendaient lui donner, mais, de l'avis de la majorité du Comité, une telle attribution de compétence, bien qu'elle ne fût peut-être pas rigoureusement conforme aux termes du Pacte, était dans un tel accord avec son esprit, qu'on ne comprendrait pas qu'au moment d'organiser définitivement la Cour, on n'acheva pas, par ce dernier trait, le progrès qu'elle apporte.

1. De l'avis de M. Loder, la Cour pouvait être saisie conformément à l'article 14 du Pacte, non pas par les « parties », mais par une seule « partie », le mot « parties » étant pris dans son sens le plus général, comme exprimant non seulement toutes les parties, mais chacune d'elles. Cette opinion fut vite abandonnée ; Lord Philimore déclara que « la langue anglaise juridique ne se sert du pluriel, en parlant des parties, que pour désigner les deux parties en litige ». Aux termes de l'article 14 du Pacte, l'accord des deux parties était donc nécessaire pour qu'une affaire pût être portée devant la Cour (Procès-Verbaux, p. 224 et 235).

2. Toutefois, Adatci et Ricci-Busattit formulèrent des réserves relativement à la juridiction obligatoire qui furent mentionnées dans le rapport (Procès-Verbaux du Comité de Juristes, p. 727).

toire était posée, du moins pour les membres de la Société des Nations. Cette règle était conçue en ces termes :

« Entre Etats membres de la Société des Nations, la Cour statue sans convention spéciale sur les différends d'ordre juridique qui ont pour objet :

- a) interprétation d'un traité ;
- b) tout point de droit international ;
- c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;
- d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international ;
- e) l'interprétation d'une sentence rendue par la Cour.

La Cour connaît également de tous différends, de quelque nature qu'ils soient, qui lui sont soumis par la convention, soit générale, soit spéciale des parties.

En cas de contestation sur le point de savoir si un différend rentre dans les catégories ci-dessus visées, la Cour décide. »

Ainsi, pratiquement, le Comité posa la règle de juridiction obligatoire. Mais, les dispositions de l'avant-projet du Comité de Juristes relatives à la compétence de la Cour furent considérées au sein du Conseil (1) comme allant plus loin que le Pacte. Le Conseil, pour des raisons d'ailleurs purement politiques, décida de rejeter l'avant-projet du Comité quant à la compétence de la Cour, en lui substituant les articles suivants :

Art. 33 : « La compétence de la Cour est réglée par les articles 12, 13 et 14 du Pacte. »

Art. 34 : « Sans préjudice de la faculté conférée par l'article 12

1. Le Conseil de la S. D. N. s'est occupé du Statut et en particulier de la compétence obligatoire de la Cour, lors de sa 8^e et de sa 10^e session, qui eurent lieu respectivement à San Sebastian, du 30 juillet au 5 août, et à Bruxelles, du 20 au 28 octobre 1920. V. Procès-verbaux du Conseil, 8^e session et procès-verbaux du conseil, 10^e session.

du Pacte aux parties d'un litige, à le soumettre, soit à la procédure judiciaire ou arbitrale, soit à l'examen par le Conseil, la Cour connaîtra sans convention spéciale les litiges dont le règlement est confié à elle ou à la juridiction instituée par la Société des Nations, aux termes des traités en vigueur. »

Devant la première Assemblée de la Société des Nations, les dispositions de l'avant-projet du Comité de Juristes, ainsi que les amendements y apportés par le Conseil, relativement à la compétence de la Cour, furent l'objet d'un examen approfondi. Cet examen s'en poursuivit au sein de la Sous-Commission ou de la troisième Commission de la première Assemblée, du 24 novembre au 7 décembre 1920 (1), au sein de la troisième Commission de la première Assemblée, du 7 novembre au 11 décembre 1920 (2) et enfin, dans les vingtième et vingt et unième séances plénières de la première Assemblée elle-même, le 13 décembre 1920 (3).

Devant la première Assemblée, le débat fut très animé, car, le désir qui s'était manifesté au sein du Comité de Juristes en faveur de l'établissement d'une juridiction obligatoire et qui rencontra les sympathies d'un grand nombre de représentants au sein de l'Assemblée, ce désir n'était pas partagé par tous ses membres et notamment par ceux qui siégeaient au Conseil. Aussi fallait-il trouver une solution intermédiaire. C'est ce qui fut fait. Suivant une formule du représentant du Brésil, M. Fernandez, qui était aussi membre du Comité de Juristes, une disposition prévoyant la juridiction obligatoire

1. *Procès-verbaux de la Sous-Commission, Actes de la première Assemblée* (Commissions, I, p. 331-408).

2. *Procès-verbaux de la Sous-Commission, Actes de la première Assemblée* (Commission, I, p. 273-330).

3. *Actes de la première Assemblée* (séances plénières, p. 436-501). Devant la première Assemblée, de nouveaux amendements à l'avant-projet furent déposés par les délégations de la République d'Argentine, de la Colombie et du Panama qui tendèrent à rétablir la juridiction obligatoire ; d'autres délégations appuyèrent ces amendements, notamment le Brésil et le Portugal (*Commissions, I*, p. 287).

au moyen d'une déclaration facultative, à cet effet, fut adoptée finalement par l'Assemblée, le 13 décembre 1920. Elle constitue donc une transaction entre ces deux courants qui s'étaient manifestés devant l'Assemblée en même temps qu'elle présente ce gros avantage de placer la juridiction de la Cour dans les limites fixées par le Pacte.

La juridiction internationale est ainsi restée facultative, en principe, aussi bien dans le cadre du Pacte que dans le cadre du Statut de la Cour. Sur ce point, le droit international judiciaire de 1919-1920 n'a pas apporté de modifications profondes au principe de droit déjà existant. Mais, si l'on compare le système de 1899 et de 1907 avec celui du Pacte et du Statut de la Cour, on peut dire qu'un important progrès, d'ordre surtout technique, était réalisé. En effet, la Cour permanente de Justice internationale est une cour *permanente*, déjà constituée. De ce fait, il n'est plus besoin d'une collaboration active entre deux Etats en litige pour l'organisation et la constitution du tribunal qui les jugera ainsi que, du reste, pour la fixation des règles de droit à appliquer par ce tribunal ou les règles de procédure qu'il doit suivre. Cette Cour a un greffe à qui les Etats en litige peuvent s'adresser non pas seulement par voie de compromis, agissant ensemble, mais aussi par voie de requête, agissant unilatéralement (1). Dès lors, le mécanisme de la requête unilatérale devenu possible — et adopté — le compromis n'est plus indispensable (2).

Telle est, brièvement exposée, l'évolution historique de l'idée

1. Lorsque le Conseil se réunit à San-Sebastian, en août 1920, pour examiner l'avant-projet du Comité de Juristes, M. Tittoni (Italie) déclara, relativement à la juridiction sans compromis spécial, qu'il était « sans précédent qu'un Etat puisse citer un autre Etat devant une Cour de Justice sans l'assentiment de cet Etat et obtenir la condamnation de cet Etat par défaut. En pratique, ajouta-t-il encore, une procédure de ce genre ne pouvait être tolérée que par de petits Etats ». C'est cependant par une requête unilatérale que fut citée devant la C. P. J. I par la Grèce, la Grande-Bretagne dans l'affaire Mavrommatis et la France par l'Italie dans l'affaire des Phosphates du Maroc.

2. Voir *Infra* sur la saisine de la C. P. J. I.

de justice internationale obligatoire. Ce qu'est la juridiction obligatoire au sein de la Cour permanente de Justice internationale, nous allons le voir en étudiant dans une première partie de cet ouvrage, la *règle* de la juridiction obligatoire de la Cour (définition, sources, limites) et, dans une deuxième partie, la *mise en œuvre* de cette règle (problème de la saisie de la Cour, ainsi que les difficultés et les particularités auxquelles elle donne lieu).

PREMIÈRE PARTIE

La règle de la Juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale

CHAPITRE PREMIER

LA DÉFINITION

Nature et fondement juridiques de la règle ; sa portée. — Doctrine de MM. Borel et Politis. — Obligation *effective*, obligation *en puissance* : action en justice sur requête, action en justice sur compromis.

Le but de toute société politique est d'abord le maintien de la paix. Comme le constatait Decendière-Ferrandière (1), l'autorité publique conçue comme la plus grande force, a justement pour raison d'être et pour mission essentielle d'empêcher le recours à la violence des parties qui se querellent. Comment accomplirait-elle sa mission, si elle ne se prononçait pas d'une façon ou d'une autre sur l'objet du litige ? La fonction judiciaire est donc indispensable à toute société politique, puisque toute société politique a pour but le maintien de la paix.

Les considérations d'ordre rationnel suggèrent aussi que la fonction législative n'est pas moins indispensable, car la paix ne peut être maintenue que si chacun est obligé de se con-

1. Decendière-Ferrandière, *Essai critique sur la justice internationale*, R. G. D. I. P., mars-avril, 1934, p. 155 et suiv.

former à des règles fixes et générales, même s'il les réproouve.

Le respect du droit, dans l'ordre interne, est assuré par le jeu de l'autorité publique (1). Un manquement au droit entraîne une réaction sociale organisée à cet effet et conduisant, le cas échéant, à l'emploi de la contrainte, vis-à-vis du récalcitrant par les agents publics qualifiés à cet effet.

Dans l'ordre international, la situation est différente : le principe fondamental est que chaque Etat a la charge de défendre par ses propres moyens ses propres droits. « C'est même là, dit M. Basdevant, ce qui, dans l'ordre international, fait l'importance des mesures nationales de sécurité et la gravité des problèmes relatifs à la limitation des moyens nationaux de défense. »

Dans l'ordre juridique interne, le juge est à la disposition de quiconque estime avoir à se plaindre. Un particulier n'a donc pas besoin de l'assentiment de la partie adverse lorsqu'il veut s'adresser à un tribunal. La juridiction de l'ordre interne est une juridiction de droit commun. L'instance peut être introduite par acte unilatéral. La procédure par défaut est possible. La sentence est obligatoire et exécutoire. L'ordre interne est un ordre organisé, hiérarchique, au sommet duquel se trouve l'Etat, puissance suprême.

Ainsi donc, la juridiction de l'ordre interne est générale et obligatoire, c'est-à-dire concerne, en principe, tout différend quelconque dans le temps et dans l'espace entre tous les sujets de droit, sans qu'il y ait besoin du consentement de ceux-ci pour la mise en œuvre de cette juridiction. A l'intérieur d'un Etat, la mission du pouvoir judiciaire est très importante et les limites de son champ d'action extrêmement larges. L'élément capital de l'ordre interne, le pouvoir judiciaire est aussi un instrument précieux pour la paix et l'efficacité du droit à l'intérieur de l'Etat.

1. V. Basdevant, Règles générales du droit de la paix. *Recueil des cours de La Haye*, t. 58, p. 87.

Dans l'ordre international le principe est différent. La juridiction internationale n'est pas de droit commun. Tout pouvoir judiciaire repose sur l'accord des Etats parties à l'instance : la juridiction est donc exceptionnelle et spéciale au lieu d'être, comme à l'intérieur d'un Etat, générale et de droit commun. Cet état de choses découle du fait que dans l'ordre international actuel il n'y a pas d'autorité commune supérieure aux Etats ayant pouvoir et mission de limiter et protéger les activités des Etats. Ceux-ci sont, de ce fait, souverains et, par voie de conséquence, égaux entre eux et juridiquement indépendants les uns des autres. Seules, en principe, les obligations assumées par eux leur sont opposables. Le juge ou l'arbitre international a donc des Etats comme justiciables. Or, c'est un principe fondamental du droit international que seul est justiciable l'Etat qui a accepté de l'être. Le phénomène judiciaire international est toujours volontaire, jamais imposé par un autre sujet de droit que l'Etat intéressé. Et c'est ainsi que c'est toujours sur la base de son acceptation qu'un Etat se trouve engagé dans un procès international. Le juge ne doit statuer que dans ces cas seulement d'acceptation de sa mission. La citation par acte unilatéral d'un Etat par un autre devant un tribunal international est, en principe, impossible. Et, dans ces conditions, le jugement par défaut, s'il est à la rigueur concevable, est rare.

Contrairement à l'ordre interne, la juridiction internationale repose donc sur le consentement mutuel des Etats en litige. Tel est le principe fondamental que l'évolution et le progrès technique de la juridiction internationale n'ont pu entamer jusqu'à présent.

Le fondement de toute juridiction entre Etats, le consentement peut être donné une fois pour toutes, sous la forme d'une obligation librement acceptée, ou, par contre, il peut être donné dans un cas concret en dehors de toute obligation préexistante. Dans le premier cas, nous sommes en présence

de la juridiction obligatoire ; dans le second, c'est de la juridiction facultative qu'il s'agit.

La forme la plus simple de juridiction entre Etats est celle du compromis spécial — accord *ad hoc* passé entre deux Etats en vue du règlement judiciaire d'un litige déterminé, déjà né. Dans cet accord spécial, les Etats déterminent la compétence du juge, lequel, dans l'exercice de sa mission, doit se conformer aux règles ainsi posées dans le compromis par les intéressés eux-mêmes.

Cette forme de juridiction présente certains avantages, notamment celui d'éviter, du moins à première vue, toute contestation sur la compétence du juge international. De plus, le défaut est rare. En effet, lorsqu'un Etat, dans un cas concret, a accepté la juridiction, il paraît paradoxal que, ayant consenti d'être jugé, il ne comparaisse pas devant le juge pour faire valoir ses droits. Et s'il fait défaut, il se place dans une situation délicate, l'effet psychologique que produit son défaut pouvant être grave pour lui (1).

Mais si cette forme de juridiction fondée sur compromis spécial, offre des avantages, le point défavorable qu'elle présente est celui, notamment, de son *emploi*. Cet inconvénient a été vivement senti et les publicistes et les pacifistes de la fin du xix^e siècle surtout, y ont porté leur attention. La procédure judiciaire leur paraissait être un gage de la paix internationale et l'instrument du développement et de l'efficacité du droit des gens, et il fallait, par conséquent, favoriser l'application en rendant obligatoire son emploi. Aussi a-t-on voulu faire quelque chose de plus par l'adoption d'une règle portant acceptation de la juridiction par avance. Et c'est ainsi que, procédant de cet ordre d'idées, les Etats ont posé dans de nombreux traités, la règle de la juridiction pour les litiges à naître. De sorte que, au moment où le litige surgit entre

1. V. infra, 2^e partie, chap. III, sur le défaut, p. 168 et suiv.

deux Etats, ceux-ci se trouvant liés par une règle préexistante sont obligés, à défaut d'arrangement amiable, d'employer la procédure judiciaire prévue pour le règlement du litige qui vient à naître. Procédant d'une obligation préexistante au litige, la juridiction n'est plus facultative, elle est obligatoire. Ainsi, la question de savoir si l'on est en présence d'un cas de juridiction obligatoire, se ramène donc à la question de savoir si au moment de la naissance d'un litige concret, une obligation juridique existe pour les Etats d'employer la procédure judiciaire pour le règlement de ce litige. Car l'obligation que comporte un engagement international de juridiction doit être exécuté, puisque tout acte juridique est fait en vue d'un effet de droit. L'exécution doit être faite dans les conditions et limites de l'engagement et il est sans importance, à cet effet, de savoir si les parties contractantes auront plus tard à conclure un nouvel accord pour permettre l'exécution *effective* de l'obligation assumée antérieurement. Si, dans un engagement international de juridiction, les parties conviennent que lors d'un litige, elles auront à conclure un nouvel accord pour déterminer l'objet de ce litige, pour fixer les règles de procédure à observer, etc. et quelles que soient les difficultés ou les exigences constitutionnelles de l'ordre interne pour les parties, le nouvel accord devra être conclu. En d'autres termes un traité de juridiction est un *factum de contrahendo* (1).

Telle n'est pas cependant l'opinion d'une doctrine importante qui ne veut accepter comme créateur de juridiction obligatoire que les engagements excluant tout accord spécial ultérieur des parties, pour la mise en marche définitive de l'action judiciaire.

Selon MM. Borel et Politis (2), suivis notamment de

1. The obligation contained in treaties of obligatory arbitration was only a « consent to negotiate » (Cory, *Compulsory Arbitration of International Disputes*, New York, 1932, p. 110.

2. Voir le rapport de MM. Borel et Politis sur L'extension de l'arbitrage obligatoire et la compétence obligatoire de la C. P. J. I. dans l'*Annuaire de l'Institut de Droit International*, vol. XXXIII, p. 669 et suiv.

M. Schindler (1), il n'y aurait juridiction obligatoire que « dans les cas où, en vertu d'un accord initial entre les Etats, l'intervention de la justice internationale, lors d'un conflit, est assurée de telle sorte qu'elle ne puisse plus être exclue ou paralysée ultérieurement par la résistance de l'un d'eux ou par un désaccord entre eux ». Ainsi, « même stipulée d'avance, l'intervention de la justice internationale peut être ultérieurement exclue par l'effet de réserves assez générales pour permettre effectivement à une partie de la refuser ». En ce sens la juridiction peut être paralysée ultérieurement par le désaccord sur : 1^o compromis de juridiction dont la convention initiale a maintenu la nécessité et 2^o quant à la constitution du tribunal, dans la mesure du moins, où elle dépend de l'accord des parties (2).

Selon MM. Borel et Politis, la juridiction internationale, même stipulée d'avance, demeure, *en fait*, facultative, en tant que, pour aboutir, elle dépend d'un accord ultérieur qui n'est pas assumé et au défaut duquel la convention ne porte pas remède. Ainsi donc, pour ces auteurs, la seule juridiction internationale qui mériterait d'être appelée « obligatoire », serait la juridiction obligatoire *de facto*, ou mieux, la juridiction sur requête unilatérale (3).

1. D. Schindler, Les progrès de l'arbitrage obligatoire depuis la création de la S. D. N. dans le *Recueil des cours de La Haye*, t. 25, pp. 237-361.

2. M. Dotremont, *l'Arbitrage international et la S. D. N.* (p. 5 et suiv.) donne une définition de la juridiction internationale obligatoire qui va plus loin encore que celle de MM. Borel et Politis. Il dit que « pour qu'il y ait juridiction obligatoire, plusieurs conditions sont requises, savoir : 1^o que le principe en soit convenu avant la naissance du conflit ; 2^o qu'une convention ou compromis ultérieur ne soit plus nécessaire au fonctionnement de la juridiction... ; 3^o que les réserves soient supprimées ou que, du moins, des mesures soient prévues pour en limiter l'application et en ravir l'appréciation à l'avis discrétionnaire des parties ; 4^o il importe enfin que l'obligation soit sanctionnée, sinon elle est laissée de nouveau à la bonne foi des parties ».

3. Ailleurs encore, M. Politis avait déjà soutenu cette thèse en disant que « ce qui caractérise la justice obligatoire, c'est qu'elle ne dépend pas de l'accord des plaideurs, qu'elle s'exerce à la demande de l'un d'eux, sans que le consentement de l'autre soit nécessaire » (Politis, *La Justice internationale*, Paris, 1924, p. 193).

De même le Greffe de la Cour permanente de Justice internationale lui-même ne voit de juridiction obligatoire que « lorsque la Cour peut être saisie, en vertu d'un accord international, *par une requête unilatérale* (1).

Certes, il est exact de dire que toute juridiction internationale est volontaire, c'est-à-dire qu'elle procède de la volonté concordante des parties en litige. Mais si toute juridiction internationale procède de l'acceptation volontaire des Etats en litige, il ne faut pas méconnaître que celle-ci peut se produire dans diverses conditions et revêtir un caractère juridique différent. De même que les Etats sont libres d'accepter ou de décliner le recours au juge, de même — et on pourrait dire *a fortiori* — ils sont libres de fixer les conditions de ce recours et limiter les pouvoirs du juge. Ce qui est essentiel, c'est l'existence d'une obligation en faveur du règlement judiciaire avant, ou au moment de la naissance du litige. L'essentiel n'est pas de savoir si l'obligation est suivie de l'exécution effective. Tout traité n'est pas toujours, *effectivement* exécuté (il n'est pas difficile de trouver à notre époque de nombreux exemples pour le prouver) ; de plus, tout traité peut ne pas être exécuté en fait, mais cet état de choses ne veut pas dire que *juridiquement* l'obligation de l'exécuter n'existe pas. Ce qui fait défaut, dans l'ordre juridique international, c'est un organe exécutif ayant compétence et pouvoir d'obliger l'Etat manquant d'exécuter les obligations qui lui incombent. Comme toute règle de droit international, la règle de la juridiction internationale, pour son efficacité, dépend, en fin de compte, de la bonne foi des Etats. Ainsi, il est bien possible que la juridiction stipulée d'avance, soit parfois, en fait, facultative, mais cela veut dire indirectement qu'il y a *de jure*, dans ce cas, une juridiction obligatoire. En cherchant la meilleure définition de la juridiction obligatoire, nous n'envisageons que la situation *de jure*. L'essentiel donc, c'est l'existence d'une obligation en faveur de

1. Série D, n° 5, p. 13.

la juridiction, avant la naissance du litige et non pas sa mise en œuvre effective.

En présence de ces constatations, il est difficile de soutenir la thèse selon laquelle il n'y aurait de juridiction obligatoire que dans les cas où l'intervention de la justice est assurée de telle sorte qu'elle ne puisse plus être exclue ou paralysée par la résistance de l'un des Etats. Il s'agit ici de l'impossibilité juridique de l'exclusion de la juridiction, car la possibilité de fait doit être admise. Mais l'impossibilité juridique de l'exclusion de la juridiction est donnée également dans les cas où les parties se réservent de conclure un accord nouveau pour l'accomplissement de certaines formalités, car cette circonstance n'affecte pas *l'existence juridique de l'obligation* assumée par la convention initiale. Ainsi, pour nous, le problème de la juridiction internationale obligatoire se ramène à une question de fond et non pas de procédure, c'est-à-dire à la question de l'existence d'une obligation juridique en faveur du règlement judiciaire, au moment de la naissance du litige, et non pas à la question de sa mise en œuvre effective, une fois le litige né.

Toute juridiction internationale est volontaire. La juridiction internationale *obligatoire* est *essentiellement une acceptation par avance de la juridiction*. La conclusion d'un accord nouveau, s'il est prévu par la convention initiale n'enlève rien au caractère obligatoire de la juridiction, puisque l'accord postérieur est, en quelque sorte, l'acte d'exécution de l'obligation antérieurement assumée.

Si telle est l'analyse de la juridiction obligatoire, il importe toutefois d'en préciser le sens. Ce n'est pas l'obligation de *recourir au juge international*, de s'adresser à lui, *c'est l'acceptation de sa juridiction pour le cas où l'autre partie ferait appel à sa mission*.

Deux Etats conviennent par avance qu'en cas de tel litige éventuel, ils le régleront par voie judiciaire. Au cas où le

litige vient à naître, si un des Etats contractants veut porter ce litige devant le juge convenu, l'autre Etat, lié par l'obligation précédemment, librement, donnée, ne peut plus, juridiquement, empêcher le procès, à moins d'accepter le point de vue du premier, dans ce cas, le litige disparaissant, l'affaire cesse de donner prise à l'obligation de juridiction. Ainsi, le sens de la juridiction internationale obligatoire consiste, non pas dans l'obligation d'*aller*, mais dans l'obligation de *suivre* l'autre partie devant le juge international (1). Il y a là une situation analogue à celle de l'ordre interne : la juridiction découle d'une règle valable pour l'avenir, comme en droit interne, la juridiction qui découle de la loi.

Le principe et la portée, ainsi que le fondement de la juridiction internationale obligatoire que nous venons de dégager d'une manière générale, en dehors du cadre de la Cour permanente de Justice internationale, se posent essentiellement de la même façon dans le cadre de cette Cour. La juridiction de la Cour permanente de Justice internationale repose sur le consentement des Etats. Ceux-ci, en effet, en signant le Protocole de signature ne confèrent aucune juridiction à la Cour, puisqu'ils l'acceptent « conformément au Statut ». Or, le Statut de la Cour n'a pas consacré la règle de la juridiction obligatoire (2). Son article 38, texte fondamental pour notre étude de la juridiction obligatoire de la Cour, prévoit comme source de sa juridiction les « traités et convention en vigueur » (alinéa 1^{er}), ainsi que l'adhésion à la disposition facultative (alinéa 2). Donc, la Cour permanente de Justice internationale

1. Le projet établi sous les auspices de la Faculté de Droit de Harvard tend à mettre en pratique cette idée suivant laquelle la caducité d'un traité est subordonnée à une décision d'un tribunal international. C'est là un exemple unique qui dépasse le droit international positif et où le recours au tribunal est obligatoire pour le demandeur lui-même ; il s'agit donc d'une obligation d'*aller* devant le juge et non pas seulement de suivre son partenaire devant le tribunal (Exemple cité par M. Basdevant dans son *Cours de La Haye*, p. 184, en note).

2. Voir *supra*, chap. préliminaire, p. 9 et suiv.

n'est pas le tribunal international de droit commun, son activité est, au contraire, basée toujours sur l'accord des Etats.

A maintes reprises, la Cour permanente de Justice internationale a affirmé cette règle générale d'après laquelle « les Etats sont libres de soumettre ou de ne pas soumettre leurs différends à la Cour » (1). Dans l'affaire de la *Carélie Orientale* (2), elle a dit notamment : « Il est bien établi en droit international qu'aucun Etat ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres Etats, soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement. Ce consentement peut être donné une fois pour toutes sous la forme d'une obligation librement acceptée ; il peut, par contre, être donné dans un cas déterminé en dehors de toute obligation pré-existante ». Dans un autre passage du même arrêt précité (3), elle dit encore que sa juridiction « se fonde toujours sur le consentement du défendeur, qu'elle est limitée... et ne saurait subsister en dehors des limites dans lesquelles ce consentement a été donné ». Ainsi, le principe de la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale est le même que le principe de la juridiction internationale en général. La juridiction de la Cour est obligatoire lorsqu'elle procède d'une règle posée par les Etats antérieurement au litige déferé.

Toutefois, si le principe, son fondement, sa portée, concernant la juridiction internationale obligatoire dans le cadre de la Cour, sont restés essentiellement les mêmes, la création de la Cour permanente de Justice internationale a permis un progrès d'ordre surtout technique. C'est ainsi que, au sein de la Cour, la mise en œuvre de la juridiction obligatoire est facilitée, puisque celle-ci peut être déclanchée par acte unilatéral, aux termes de l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour, ou

1. Série A, n° 2, p. 17.

2. Série B, n° 5, p. 27.

3. Série A, n° 2, p. 16.

sur la base d'un engagement international conférant à la Cour la juridiction obligatoire, sans nécessité du compromis spécial. Tandis que avant la Cour, le compromis était toujours nécessaire pour la saisine du tribunal. Il est vrai que ce système fut perfectionné, dans une certaine mesure, en 1907, par le mécanisme du compromis obligatoire. La Cour permanente d'Arbitrage avait le pouvoir d'établir le compromis dans certains cas, où les parties lui conférant ce pouvoir n'arrivaient à se mettre d'accord sur les termes dudit compromis. Avec la Cour permanente de Justice internationale, le compromis n'est plus nécessaire (1). La Cour est en effet un tribunal permanent, donc constitué déjà. Alors on n'a plus besoin d'une collaboration active des Etats en litige pour constituer le tribunal qui les jugera. Cette Cour a un Greffe à qui les Etats peuvent s'adresser unilatéralement, par le procédé de la requête et non pas nécessairement par le compromis. Ainsi, la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale peut être mise en œuvre soit par la requête, soit par le compromis, suivant les exigences de l'acte international qui prévoit la juridiction obligatoire. Il est vrai, toutefois, qu'un engagement international qui stipule la juridiction obligatoire sans compromis, l'action en justice directe, sur requête unilatérale, réalise quelque chose de plus parfait, de mieux organisé que celui qui stipule la juridiction obligatoire avec compromis, où l'action en justice est subordonnée à un accord ultérieur. Dans le premier cas, l'obligation de juridiction est effective ; dans le deuxième, l'obligation exige pour son effectivité, de même que l'exercice de la compétence de la Cour, la réalisation d'une condition prévue : l'établissement d'un compromis. Nous appellerons le premier cas celui de *l'obligation de juridiction effective*, et le deuxième cas, celui de *l'obligation de juridiction en puissance*. Mais qu'il s'agisse d'une obligation effective ou qu'il s'agisse d'une obligation simplement en puissance, virtuelle, les deux obligations ne sont pas moins des

1. Voir *infra*, 2^e partie, chap. I : saisine de la Cour, p. 106 et suiv.

sources pour la juridiction de la Cour, puisque, dans les deux cas, les engagements qui les comportent sont de véritables règles conventionnelles opposables aux Etats qui les ont posées. La juridiction qu'elles créent, d'une façon ou d'une autre, est une juridiction obligatoire, puisque, comme il a été dit plus haut, au moment de la naissance du litige, une obligation en faveur de la juridiction, existe entre les parties. Dans les deux cas, si l'une des parties désire s'adresser à la Cour pour le règlement du litige, l'autre partie ne peut juridiquement pas ne pas prêter son concours, en refusant de suivre son partenaire devant la Cour. Nous ne pouvons donc pas conclure, contrairement à la doctrine précédemment exposée, qu'il n'y aurait de juridiction obligatoire que lorsque la Cour peut être saisie, lors d'un litige, par la requête unilatérale ; il faut envisager aussi la possibilité du compromis, accord spécial conclu en exécution d'une obligation antérieure. Le problème de la juridiction obligatoire n'est donc pas une « question de procédure » (1), c'est-à-dire une question de savoir *si l'action en justice* est introduite par compromis ou par requête, il est, au contraire, une question de *fond*, à savoir une question de l'existence d'une *obligation de juridiction*, lors d'un litige, entre les parties. Il est sans importance à cet égard, si, pour la mise en œuvre de la juridiction obligatoire, au sein de la Cour permanente de Justice internationale, c'est le procédé du compromis ou celui de la requête unilatérale qui est prévu.

Après avoir dégagé la *notion* de la juridiction obligatoire de la Cour, nous étudierons avant sa mise en œuvre (2), le problème de ses *sources* et de ses *limites*. Nous consacrerons donc le chapitre II aux sources de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale, et le chapitre III à l'étude de ses limites ou « réserves ».

1. D. Schindler, p. 240.

2. Voir deuxième partie du présent ouvrage.

CHAPITRE II

LES SOURCES

Les sources de la juridiction obligatoire de la C. P. J. I. :

1. En vertu des traités en vigueur :
 - a) clauses,
 - b) traités.
2. En vertu de l'article 36, alinéa 2, du Statut de la C. P. J. I.
3. En vertu de l'Acte général d'Arbitrage (art. 17).
4. Le « problème de la concurrence des sources » de la juridiction obligatoire de la C. P. J. I.

Après avoir défini la *règle*, nous croyons être en mesure d'aborder l'examen de sa source, ou plus exactement, de ses *sources*, car, comme nous allons le voir, bien que le consentement mutuel des Etats en litige soit le fondement de toute juridiction internationale, les actes comportant ce consentement sont nombreux et différents. La juridiction obligatoire n'a donc ni une source *unique*, ni une source *générale*, mais des sources *multiples* et *diverses*, et cela en raison de la nature contractuelle de la justice internationale. Nous avons vu, en effet, que le recours au juge international n'étant pas de principe en droit international commun, c'est dans les dispositions particulières du droit international conventionnel qu'il faut chercher son application. Nous avons vu également que par la juridiction obligatoire de la Cour, il faut entendre toute compétence de cette Cour résultant d'une obligation assumée

par avance par les parties, relativement au règlement par la Cour de certains de leurs différends futurs.

Il ressort de ces deux constatations que la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale peut ne pas être obligatoire, ce qui est le cas toutes les fois où le recours à sa juridiction n'a pas été stipulé antérieurement à la survenance du litige ; nous sommes là en présence de la juridiction *facultative* de la Cour. Dans ce cas, celle-ci est saisie par voie de compromis, lequel est passé par les parties, une fois le litige survenu.

Le phénomène juridictionnel inter-étatique est toujours un phénomène volontaire (1). De ce chef, la *forme* que peut prendre le consentement des Etats en litige varie : tantôt, c'est un compromis, tantôt c'est une clause de juridiction obligatoire ou clause compromissoire, tantôt c'est un traité d'arbitrage permanent. De plus, l'accord peut être passé entre *deux* Etats seulement, ou entre *un nombre plus ou moins grand* d'Etat. Enfin l'*étendue* de l'obligation peut varier. Elle peut n'embrasser que tel différend ou telle catégorie de différends ou même toutes catégories de différends à venir. En matière de juridiction obligatoire, le tribunal international qui, actuellement, se voit accordé en tout premier lieu la compétence qui en découle, est la Cour permanente de Justice internationale.

Son Statut contient (2) dans son article 36, réglementation de la matière (3). Le texte fondamental pour l'étude est ainsi conçu :

1. Voir *supra*, chap. I. — Voir aussi Witenberg et Desrioux, *L'Organisation judiciaire, la procédure et la sentence internationales*, Paris, Pedone, 1937, p. 3.

2. Voir pour les conséquences principales qui découlent de ce que la Cour est tenue d'observer les dispositions de son Statut : Bruns, *la C. P. J. I., son organisation et sa compétence*, Recueil des Cours de La Haye, 1937, IV, t. 62, p. 551 à 670 et notamment les p. 625 à 639.

3. Les articles qui traitent de la compétence de la Cour sont les art. 34 à 38 ; l'art. 34 détermine qui a qualité pour être justiciable de la Cour ; l'art. 35, à qui la Cour est ouverte et sous quelles conditions ; l'art. 37 dit que lorsqu'un

« La compétence de la Cour s'étend à toutes affaires que
« les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spéciale-
« ment prévus par les traités et conventions en vigueur.

« Les Membres de la Société et les Etats mentionnés à l'an-
« nexa au Pacte, pourront, soit lors de la signature, ou de la
« ratification du Protocole auquel le présent acte est joint,
« soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent
« comme obligatoire et sans convention spéciale, vis-à-vis de
« tout autre membre ou Etat acceptant la même obligation, la
« juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des caté-
« gories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- a) l'interprétation d'un traité ;
- b) tout point de droit international ;
- c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait
la violation d'un engagement international ;
- d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la
rupture d'un engagement international.

« La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement
« et simplement ou sous condition de réciprocité de la part
« de plusieurs ou de certains membres ou Etats, ou pour un
« délai déterminé.

« En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour
« est compétente, la Cour décide ».

Il ressort de l'article 36 que la juridiction obligatoire procède
de deux sources : d'une part, des « traités et conventions en
vigueur » ; d'autre part, de la déclaration portant acceptation
comme obligatoire de la juridiction de la Cour. L'alinéa 4
ajoute encore qu'en cas de contestation sur le point de savoir
si la Cour est compétente, la Cour décide.

L'article 37 que nous avons laissé de côté élargit en quelque
sorte la compétence de la Cour, mais ces cas rentrent dans la

traité ou convention en vigueur renvoie à une juridiction établie par la
S. D. N., la Cour constituera cette juridiction, l'art. 38 détermine quelles sont
les règles que la Cour doit appliquer.

source des « traités et conventions en vigueur ». Par conséquent, nous n'aurons à examiner que deux sources de juridiction obligatoire de la Cour permanente de justice internationale :

1. « Traités et conventions en vigueur » (art. 36, § 1, Statut de la C. P. J. I.).

2. Dispositions facultatives de la juridiction obligatoire (art. 36, § 2, Statut de la C. P. J. I.).

SECTION I

La juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale en vertu des traités en vigueur.

La disposition de l'article 36, alinéa 1, du Statut, selon laquelle la compétence de la Cour s'étend « à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur », a été une impulsion, donnée aux Etats à conférer une compétence à la Cour. De ce fait, il en est résulté une extension considérable de la juridiction de celle-ci.

L'expression « traités et conventions en vigueur » est de portée générale. Elle comprend tout acte international, quelle qu'en soit la forme ou la date d'entrée en vigueur (1⁶).

1. Un traité a pu être en vigueur au moment où le Statut est entré en application. Il peut aussi avoir été mis en vigueur ultérieurement. Ce qu'on doit exiger d'un acte, à ce point de vue, pour que la Cour puisse être valablement saisie, c'est qu'il soit mis en vigueur avant la saisine de la Cour. Cependant, dans l'affaire Mavrommatis, l'instruction de l'instance fut fondée en partie sur un Protocole signé à Lausanne le 24 juillet 1923, et mis en vigueur le 6 août 1924 seulement, alors que la requête du gouvernement grec fut soumise à la Cour le 12 mai 1924, par conséquent à un moment où le traité n'était pas applicable. Le gouvernement britannique refusa au gouvernement grec le droit d'invoquer ce Protocole à l'appui de la juridiction de la Cour. Mais, celle-ci, par un arrêt du 30 août 1934, jugea que « même si l'introduction avait été *prématurée*, ce fait aurait été couvert par le dépôt ultérieur des ratifications requises ». Pour ce motif, le juge Moore a exprimé son dissentiment (V. Série A, n° 2, p. 34 et 57). M. Hudson a exprimé un doute sur la question de savoir si la Cour pouvait être fondée à dire qu'un acte international auquel sont parties deux membres de la S. D. N. n'est pas mis en vigueur au sens de l'article 36,

Le *nombre* des actes internationaux qui stipulent, dans certaines conditions, et sous certaines réserves, la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale, est très important. Du 28 juin 1919 au 15 juin 1939, nous avons pu compter 176 traités d'arbitrage permanent et 300 clauses de juridiction obligatoire, soit spéciales, soit générales (1). A ce chiffre, il faut ajouter huit actes que le Greffe classe sous la rubrique « textes constitutionnels fixant la compétence de la Cour » (2) et de plus, trois autres « actes » ayant pour objet le règlement pacifique des différends et visant la compétence de la Cour (3), ce qui porte à 487 le nombre des actes régissant la compétence de la Cour (4).

s'il n'a pas été enregistré au Secrétariat de la S. D. N. conformément à l'article 18 du Pacte. Dans l'affaire *Mavrommatis*, le Protocole sur lequel se fondait en partie le gouvernement grec, ne fut enregistré, à Genève, que le 5 septembre 1924, donc postérieurement à la saisie de la Cour et à l'arrêt de celle-ci (V. Hudson, pp. 443 et 444). A notre avis, la Cour ne serait pas fondée à dire qu'un acte international n'est en vigueur au sens de l'article 36 s'il n'a pas été enregistré conformément à l'article 18 du Pacte, parce que les dispositions de cet article, nonobstant les termes « aucun de ces traités... ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré » ne posent pas une nouvelle condition de validité des traités, mais prescrivent un *devoir* aux membres de la S. D. N., celui d'enregistrer leurs traités.

1. Voir série E, n° 15, p. 268 et suivantes. Cependant, ces actes ne furent pas tous mis en vigueur.

2. Ce sont : 1° Pacte de la S. D. N., art. 12 à 15 ; 2° Résolution de l'Assemblée de la S. D. N. en date du 13 décembre 1920 ; 3° Protocole de signature du Statut de la Cour en date du 16 décembre 1920 ; 4° Statut de la Cour joint au précédent Protocole ; 5° Résolution du Conseil de la S. D. N. en date du 17 mai 1922 (conditions auxquelles la Cour est ouverte aux Etats non membres de la S. D. N.) ; 6° Protocole du 14 septembre 1929 relatif à la revision du Statut de la Cour ; 7° Amendements au Statut de la Cour : annexes au Protocole du 14 décembre 1929 ; 8° Protocole du 14 septembre 1929 relatif à l'adhésion des Etats-Unis d'Amérique au Protocole de signature du Statut de la Cour (Voir série D, n° 6, p. 15 et suivantes).

3. Ce sont : 1° Disposition facultative relative à l'acceptation comme obligatoire de la juridiction de la Cour ; 2° Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux (Genève, 2 octobre 1924) ; 3° Acte général de conciliation, de règlement judiciaire et de règlement arbitral (Genève, 26 septembre 1928).

4. A ce nombre, il faut encore ajouter soixante dix-sept autres actes qui prévoient pour la Cour une fonction extra-juridictionnelle. Ainsi, le nombre

Les dispositions de ces différents instruments varient considérablement, bien que certaines d'entre elles aient une tendance très nette à se conformer à certains principes uniformes. Ce serait une tâche énorme que de vouloir entrer dans les détails de chacun de ces actes pris séparément. On pourrait peut-être les classer par catégorie et les étudier ainsi. Mais quelle classification adopter? Suivant quel critère? On pourrait prendre pour critère, ainsi que le Greffe l'a fait (1), la *nature des différends* que ces actes soumettent à la Cour. On a, alors, d'une part, les actes prévoyant la soumission à la Cour des différends d'ordre juridique (ou « contestations au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit », etc.), d'autre part, les actes stipulant pour les différends de *toute nature* en prévoyant expressément pour la Cour la faculté de statuer « *ex aequo et bono* », pour les différends politique (2). L'adoption de cette classification nous aurait amené à faire une étude de ce qu'est un différend juridique et un différend politique (3). Nous considérons que, pour notre étude, cela n'aurait pas une grande utilité, car, outre qu'il existe des travaux très approfondis sur ce sujet (4), nous savons que la Cour, en vertu de l'article 36, § 4, peut, en cas de contestation sur le point de savoir si elle est compétente ou non, décider elle-même. Certes, ce n'est pas parce que la Cour décide de sa compétence dans un cas donné, que l'on doive ne pas entreprendre une telle étude, en laissant à la Cour le soin de procéder elle-même à cet examen. Mais, pour une étude des sources de la juridiction obligatoire qui veut être, non pas une analyse ou un tableau, mais une synthèse, cela nous aurait mené vraiment trop loin.

total des actes conférant à la Cour une compétence est de cinq cent soixante-quatre (15 juin 1939).

1. Voir série D, n° 6, p. 481.

2. *Ibid.*, p. 482 et note 2.

3. C'est ce qu'a fait par exemple M. Schindler dans son Cours de La Haye.

4. Voir notamment, H. Lauterpacht, *La théorie des différends non justiciables en droit international*, *Recueil des Cours de La Haye*, 1930, IV, t. 34, p. 299 à 653.

On pourrait prendre un autre critère de classification, celui de l'*objet* de l'acte (1). On serait alors amené à examiner dans des catégories séparées, les traités de paix, de protection des minorités, de mandats, de commerce et de navigation, de travail, les traités d'arbitrage permanent, les traités politiques, etc. Mais une telle classification, quoique méthodique, ne nous fournirait pas une vue générale de l'*étendue* de la compétence de la Cour par rapport à telle autre catégorie d'actes.

Pour une étude qui porte essentiellement sur la compétence de la Cour, nous croyons plus utile d'adopter une classification basée sur un critère *formel*. Une telle classification va embrasser les deux précédentes et aura l'avantage de nous montrer qu'elle est l'*étendue de l'obligation* assumée par les parties. Nous prendrons donc pour critère la forme que peut prendre l'engagement de juridiction obligatoire. C'est ainsi que nous aurons à examiner d'abord les clauses juridictionnelles ou « compromissaires », soit générales, soit spéciales, ensuite les traités de juridiction obligatoire ou comme on les a appelés, les « traités d'arbitrage permanent » ou encore « traités généraux d'arbitrage ».

A. — De la clause juridictionnelle.

La *clause juridictionnelle* est une disposition insérée dans un traité par laquelle les Etats s'engagent à confier, dans certaines conditions et sous certaines réserves, à un arbitre, à un tribunal arbitral ou à un organisme judiciaire préexistant, la solution arbitrale ou judiciaire de leurs litiges éventuels. L'acte juridique international, dont cette clause est l'accessoire, a par ailleurs un autre objet. Cela peut être, par exemple, un traité de paix, un traité de commerce et de navigation ou quelque autre convention. Comme le traité de juridiction obligatoire lui-même, la clause juridictionnelle a cet avantage « inappréciable », et pour conséquence de créer antérieure-

1. Voir, pour cette classification, série D, n° 6, p. 631 et suivantes.

ment à la survenance du litige à la charge des parties l'obligation de passer le compromis; aussitôt que le litige surgit, les Etats sont astreints à le faire trancher par les voies judiciaires (1).

La clause compromissoire est, soit spéciale, soit générale. Elle est *spéciale*, lorsqu'elle s'applique non pas à tous les litiges futurs, mais à certaines catégories de litiges, comme ceux, par exemple, relatifs à l'interprétation ou à l'application du traité où elle se trouve accessoirement stipulée. Elle est *générale* quand elle envisage le recours au juge ou arbitre pour différends éventuels entre les Etats contractants, avec ou sans restrictions (2).

1. « La clause, dit Merignhac, protège aussi les peuples, à la fois contre leurs propres entraînements et contre ceux de leurs gouvernants qui, livrés à eux-mêmes, auraient peut-être repoussé l'arbitrage à la suite d'impressions fausses ou d'ambitions malsaines, dont le pays aurait en définitive supporté la responsabilité ». *Traité de Droit Public International*, Paris 1905, t. I, p. 472.

2. Sur les 300 clauses juridictionnelles insérées dans les différents actes internationaux établissant la compétence de la Cour et signée entre 1919 et juin 1939, il n'y en a que onze générales. Ce sont :

1^o Accord politique, signé à Varsovie, le 17 mars 1922, entre l'Estonie, la Finlande, la Lithuanie, et la Pologne. Série D, n^o 6, p. 557.

2^o Traité d'alliance et d'amitié, signé à Paris, le 25 janvier 1924, entre la France et la Tchécoslovaquie, *ibid.*, p. 572.

3^o Traité d'amitié, de commerce et de navigation, signé à Paris, le 14 février 1925, entre la France et le Siam, *ibid.*, p. 585.

4^o Traité d'amitié, de commerce et de navigation, signé à Madrid, le 3 août 1925, entre l'Espagne et le Siam, *ibid.*, p. 588.

5^o Traité d'amitié, de commerce et de navigation, signé à Lisbonne, le 14 août 1925, entre le Portugal et le Siam, *ibid.*, p. 589.

6^o Traité d'amitié, de commerce et de navigation, signé à Rome, le 9 mai 1926, entre l'Italie et le Siam, *ibid.*, p. 593.

7^o Convention d'amitié et de bon voisinage, signée à Angora, le 31 mai 1926, entre la France et la Turquie, *ibid.*, p. 594.

8^o Traité d'amitié, de commerce et de navigation, signé à Oslo, le 16 juillet 1926, entre la Norvège et le Siam, *ibid.*, p. 595.

9^o Traité d'amitié et de commerce, signé à Tokio, le 28 mai 1931, entre le Siam et la Suisse, *ibid.*, p. 626.

10^o Traité d'amitié, d'établissement et de commerce, signé à Téhéran, le 20 février 1934, entre le Danemark et l'Iran, série E, n^o 13, p. 323.

Qu'elle soit générale ou spéciale, qu'elle soit insérée dans un traité collectif, multilatéral ou bilatéral, la clause juridictionnelle se présente comme entièrement liée à cet acte juridique déterminé dont elle constitue une clause pure et simple. Elle est en d'autres termes l'*accessoire* de la convention où elle se trouve incluse. Il s'ensuit que son sort, quant à sa validité, se trouve lié, en vertu de la règle « l'*accessoire* suit le principal », à celui de l'acte qui lui sert de fondement juridique.

La clause juridictionnelle portant sur l'interprétation et l'application des actes a le même sens que l'art. 36 § 2, a) du Statut. Elle stipule généralement que doivent être tranchées par la Cour les difficultés concernant l'interprétation ou l'application des dispositions de l'acte qui la comporte. L'interprétation de cette clause ne présente pas de grandes difficultés.

Un grand nombre d'engagements internationaux confèrent à la Cour la compétence pour connaître des litiges visant « l'interprétation et l'application » de leurs dispositions. Quelquefois, le mot « ou » est substitué au mot « et », mais le mot « et » peut être interprété à la fois dans un sens cumulatif et alternatif (1).

Parfois, les actes internationaux visent non seulement « l'interprétation et (ou) l'application » de leurs dispositions, mais aussi « l'exécution » de ces mêmes dispositions. Ainsi, par exemple, la dernière clause de ce genre, insérée dans la Con-

(Suite de la note de la page 48).

11° Traité d'amitié, signé à Berne, le 25 avril 1934 entre l'Iran et la Suisse, *ibid.*, p. 325.

Les autres 289 clauses juridictionnelles spéciales n'envisageant que les différends relatifs à l'interprétation ou l'application du traité ou convention où la clause est insérée. Voir série D, n° 6, p. 483 à 650 ; série E, n° 8, p. 45 à 47 du chap. X ; n° 9, p. 53 à 57 du chap. X ; n° 10, p. 375 à 383 ; n° 11, p. 295 à 306 ; n° 12, p. 375 à 383 ; n° 13, p. 317 à 327 ; n° 14, p. 309 à 313 ; n° 15, p. 247 à 263. Parmi ces actes, un certain nombre n'est pas en vigueur.

1. Série A, n° 6, p. 14 ; n° 7, p. 18. Voir l'opinion isolée du juge Rostkowski, série A, n° 6, p. 35.

vention d'établissement signée à Bangkok, le 5 novembre 1937, entre la Belgique et le Siam, porte que « tout différend sur l'interprétation, l'application ou l'exécution de la présente convention, qui n'aura pu être résolu entre les hautes parties contractantes par la voie diplomatique, pourra être soumis, par chacune d'elles, à la Cour permanente de Justice internationale » (1). Selon la jurisprudence de la Cour, le terme « exécution » a un sens moins large que le terme « application », le premier n'étant qu'un « mode d'application » (2).

Il va de soi que toute application d'une stipulation présuppose son interprétation, et qu'une difficulté sur l'interprétation d'une disposition conventionnelle donnée, ne surgira, dans la plupart des cas, qu'à l'occasion de son application par l'une des parties (3). Mais la Cour peut être appelée à interpréter une disposition déterminée indépendamment de toute question d'application du traité. « L'interprétation consiste à déterminer la signification d'une disposition ; l'application consiste, en un sens, à établir les conséquences qui en découleraient, eu égard à une situation de fait donnée » (4). Ainsi que la Cour l'a déclaré dans l'affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise : « L'interprétation d'autres accords internationaux rentre incontestablement dans la compétence de la Cour si cette interprétation doit être considérée comme incidente à la décision d'un point pour lequel elle est compétente » (5).

Généralement, la Cour est amenée à interpréter le texte d'un acte en même temps qu'elle a à en résoudre un problème d'application, et il est rare qu'elle soit appelée à résoudre une question d'interprétation *in abstracto*. Cependant, la Cour peut déterminer, si la demande lui est faite, le

1. Série A, n° 5, p. 48 ; n° 9, p. 24. Également sur le sens du mot. « exécution ».

2. V. Série E, n° 15, p. 260.

3. V. Bruns, p. 651.

4. Hudson, p. 648, note 41.

5. Série A, n° 6, p. 18.

sens d'une disposition conventionnelle indépendamment de toute question de son application. Dans son arrêt n° 3, relatif à l'interprétation du traité de Neuilly, la Cour a eu l'occasion de remplir cette mission. Et dans un arrêt relatif aux intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, où la Cour se réfère à son arrêt n° 3, il est dit : « On ne voit pas pourquoi les Etats en pourraient pas demander à la Cour de donner une interprétation abstraite d'une convention ; il semble plutôt que c'est une des fonctions les plus importantes qu'elle peut remplir » (1).

Comme la Cour l'a constaté en plusieurs occasions, les différends relatifs à l'application des stipulations conventionnelles déterminées comprennent, non seulement les différends qui ont trait à la question de savoir si l'application de ces stipulations est exacte ou non, mais aussi les différends qui portent sur l'application des dites stipulations, ce qui veut dire sur tout acte ou omission créant une situation de fait contraire à ces dispositions conventionnelles (2). En vertu d'une clause juridictionnelle, la compétence de la Cour s'étend donc non seulement à l'examen de l'application faite par un Etat d'une stipulation déterminée, mais aussi à l'examen de l'*étendue de son champ d'application* (3). Suivant la jurisprudence de la Cour, les divergences concernant les *réparations* éventuellement dues pour manquement à l'application d'une convention sont considérées comme des divergences relatives à l'application (4). La Cour considère, en effet, que sa fonction d'interpréter les textes ne saurait être qu'une simple constatation que telle convention a été inexactement appliquée, ou qu'elle n'a pas été appliquée du tout, sans pouvoir prescrire les conditions dans lesquelles les droits conventionnels lésés peuvent être rétablis. Une telle conception de sa fonction d'interpré-

1. Série A, n° 9, p. 20 ; n° 6, pp. 16-30.

2. Série A, n° 16, pp. 29-30.

3. Série A, n° 9, pp. 20-24.

4. Série A, n° 9, p. 29-24.

ter les textes irait à l'encontre du « but plausible et naturel » (1) de la clause juridictionnelle, car une pareille fonction, au lieu de vider définitivement un différend, laisserait la porte ouverte à de nouveaux conflits (2).

Bien entendu, l'interprétation d'un traité ou d'une convention quelconque « ne rentre pas — de l'avis de la Cour elle-même — dans la compétence exclusive d'un seul Etat » (3). Suivant les principes du droit international actuellement en vigueur, chaque Etat est libre de faire lui-même et pour son propre compte l'interprétation d'un engagement international, mais son point de vue ne s'impose, en droit, aucunement à l'autre partie contractante, laquelle a un droit égal d'interprétation. De la sorte, les divergences d'opinion peuvent se produire, d'où naissent les différends. Vu l'interdépendance croissante des Etats, les perfectionnements techniques permettant aux relations internationales de devenir de plus en plus nombreuses et complexes, le droit international conventionnel s'est amplifié dans son objet. Cette situation met en premier plan l'importance des clauses de juridiction obligatoire (4). Les difficultés concernant l'interprétation ou l'application des engagements internationaux paraissent être le champ d'élection d'un tribunal international (5). Malgré le nombre restreint des clauses compromissaires générales, le nombre des clauses compromissaires spéciales est, par contre, assez élevé (6). Bien qu'elles portent uniformément sur les diffé-

1. Bruns, p. 652.

2. Série A, n° 9, p. 25.

3. Série B, n° 4, p. 30. V. pour les règles techniques d'interprétation de la Cour : Hudson, p. 650 et suivantes.

4. La Cour elle-même a dit qu'en ce qui concerne l'interprétation des textes, c'est « une des fonctions les plus importantes qu'elle peut remplir ». Série A, n° 7, p. 18.

5. Pour l'origine de la clause de juridiction obligatoire, v. Mérihgnac, *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, Paris, 1895. Voir également Langlade, *De la clause compromissoire et les traités d'arbitrage permanents*. Thèse Toulouse, 1899.

6. De 1919 au 15 juin 1932, il y a 201 clauses ; du 15 juin 1932 au 15 juin 1933, huit clauses ; jusqu'au 15 juin 1934, vingt-trois ; jusqu'au 15 juin 1935, seize ;

rends relatifs à l'interprétation du *présent traité* ou engagement international (1), leur importance n'en est pas moins grande. Elles constituent, en effet, à côté des traités d'arbitrage permanents, une précieuse catégorie de sources de juridictions obligatoires en faveur de la Cour permanente de Justice internationale. Bien entendu, du fait de la clause « du *présent traité* », l'obligation assumée par l'engagement pris est une obligation restreinte aux seuls différends d'interprétation concernant cet engagement. Mais on peut dire, et cela ressort des textes étudiés que, si l'obligation de juridiction est restreinte, elle est absolue ; tandis que, par contre, et comme nous allons le voir, comparée à elle, l'obligation de juridiction des traités d'arbitrage, si elle est plus étendue, est conditionnelle.

B. — Traités de juridiction obligatoire.

Les nombreux traités de juridiction obligatoire, conclus entre 1919 et 1939, forment une source très importante de la juridiction obligatoire. Les engagements pris soumettent à la Cour permanente de Justice internationale les différends qui viendraient à surgir entre les Etats signataires. L'obligation de juridiction est plus ou moins étendue suivant l'acte qui la comporte : tantôt elle comprend certaines catégories de différends, tantôt, toutes les catégories de différends. Ainsi, dans

jusqu'au 15 juin 1936, neuf ; jusqu'au 15 juin 1937, seize ; jusqu'au 15 juin 1938, sept ; et jusqu'au 15 juin 1939, vingt nouvelles clauses.

1. On ne trouve guère que trois clauses qui soumettent à la solution arbitrale ou judiciaire les différends concernant l'interprétation ou l'application, non seulement de la *présente convention*, mais aussi de *tous traités ou conventions conclus ou à conclure, y compris le présent traité*. Ces clauses se trouvent insérées dans les traités suivants :

1^o Traité d'amitié, d'établissement et de commerce, signé à Téhéran, le 20 février 1934, entre le Danemark et l'Iran.

2^o Traité d'amitié, signé à Berne, le 25 avril 1934, entre l'Iran et la Suisse.

3^o Arrangement relatif à l'exercice des pouvoirs de la Commission européenne du Danube, signé à Sinaïa, le 18 août 1938, entre la France, la Grande-Bretagne et la Roumanie. V. Série E, n^o 13, p. 323 et 325, n^o 15. p. 262.

les traités de juridiction obligatoire, l'engagement de juridiction est généralement plus large que celui que comportent les clauses compromissaires spéciales. Bien entendu, il serait tout à fait impossible, dans une étude d'ensemble, d'analyser ou même d'énumérer les différentes formes d'établissement de la juridiction obligatoire. Cependant, on peut constater une certaine tendance à rendre uniformes ces dispositions. A ce point de vue, on pourrait distinguer plusieurs types de traités : le type français, italien, suisse, danois, etc. Dans les traités du type français, et à la suite du traité d'arbitrage signé à Locarno le 16 octobre 1925, on trouve cette formule : « Toutes contestations, de quelque nature qu'elles soient, au sujet desquelles les parties se contesteront réciproquement un droit, seront soumises... » etc.

Dans d'autres traités de type français, on trouve également cette formule de « contestation réciproque d'un droit » et on y ajoute : « Notamment, les différends ayant pour objet... » suit l'énumération de l'article 13 du Pacte ou de l'article 36, alinéa 2, du Statut. C'est le cas du traité d'amitié, de conciliation et d'arbitrage franco-turc du 3 février 1930. Les traités du type italien ou du type suisse, comme celui qui a servi de modèle, du 20 septembre 1924, entre l'Italie et la Suisse contiennent une formule suivant laquelle « tous différends de quelque nature qu'ils soient, seront soumis... » à la Cour. De plus, ces traités confèrent expressément à la Cour le pouvoir de statuer, en cas de différend politique, *ex-æquo et bono*. Les traités de type grec ou de type danois se distinguent par une rédaction exemplaire (1). La convention de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire signée à Athènes, le 13 avril 1933, entre le Danemark et la Grèce, en est un exemple. Une rédaction exemplaire semblable se retrouve aussi dans des traités de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire,

1. Lorsque nous disons « rédaction exemplaire » nous pensons à la classification méthodique, claire, des différends qu'embrasse l'obligation de juridiction, ainsi que les différends qui n'y sont pas compris.

signé à Sofia, le 7 décembre 1935, entre la Bulgarie et le Danemark et à Belgrade, le 14 décembre 1935, entre le Danemark et la Yougoslavie.

D'une façon générale, on peut dire que l'obligation de juridiction que comportent ces différents engagements internationaux de types divers, s'étend en principe à tous les litiges d'ordre juridique. Généralement, le recours à la Cour est stipulé sous condition de l'échec d'une procédure de conciliation préalable, que les traités organisent minutieusement, étant entendu toutefois (et les traités le mentionnent expressément) que les voies diplomatiques ordinaires ont été elles-mêmes infructueuses.

La juridiction obligatoire ainsi prévue ne s'exerce que si la Cour est saisie d'un différend concret, conformément au traité. La saisine de la Cour peut être exercée par toutes les parties à l'acte ou, selon ce que ce dernier prévoit, par une seule partie. Si toutes les parties agissent ensemble, elles peuvent, soit notifier un compromis à la Cour qui se trouve par là saisie du différend, soit adresser une requête au Greffe de la Cour. Si une seule partie instruit l'instance, elle dépose au Greffe de la Cour une requête unilatérale qui saisit la Cour du différend en cause.

Ainsi, en cas de juridiction obligatoire, il y a deux procédés différents par lesquels s'introduit une instance devant la Cour : le compromis ou la requête (1). En cas de compromis, l'accord de juridiction obligatoire se réalise en deux étapes. Première étape : la conclusion de la clause ou du traité de juridiction obligatoire, comportant l'engagement de soumettre le litige à la Cour. Deuxième étape : le litige étant survenu, on le soumet à la Cour par un nouvel accord spécial, le compromis. L'établissement de ce compromis est obligatoire pour les parties en vertu de l'engagement initial et dans les conditions prévues par ledit engagement de juridiction obligatoire.

1. Voir *infra*, la saisine de la Cour en cas de juridiction obligatoire.

En cas de juridiction obligatoire sur requête unilatérale, au contraire, l'accord de juridiction se réalise en un seul temps : conclusion de l'acte de juridiction obligatoire.

Le procédé de requête unilatérale se présente généralement comme quelque chose de plus parfait que le compromis. Aussi a-t-on cherché, tant pour faciliter l'établissement du compromis que pour se prémunir contre la mauvaise volonté de l'une des parties, lors de la survenance du litige, à confier à un tiers l'établissement du compromis, ou même à en faire dispense. Lorsque l'établissement du compromis est confié à un tiers, on appelle ce procédé, le système du *compromis obligatoire*. Ce terme de « compromis obligatoire » est impropre, car, d'une part, tout compromis, étant en quelque sorte un acte d'exécution d'un engagement international, est obligatoire et de plus, il ne réalise pas, à vrai dire, le but proposé, puisqu'il faut, pour faire établir un compromis par un tiers, commencer par désigner ce tiers. Or, si le traité est muet sur ce point, il faut un accord entre les parties pour faire cette désignation. On retombe ainsi dans un cercle vicieux, dans la même impossibilité de fait d'établir le compromis, à la même nécessité d'accord entre les parties. C'est pour cette raison que certains traités de juridiction obligatoire, conclus entre 1919 et 1939, prévoient la dispense de compromis. Le plus souvent, le traité commence par dire que pour soumettre un litige à la Cour, les parties conclueront un compromis, où seront indiqués notamment, l'objet du litige et les parties en cause, mais que *à défaut d'accord sur le compromis*, chacune des parties pourra, après un préavis plus ou moins long, saisir la Cour, par voie de simple requête (1). Des combinaisons diverses sont possibles : il y a des traités qui laissent

1. Série D, n° 6, p. 682 et 683 ; de même pour les exemples les plus récents : Traité pour le règlement pacifique des différends entre l'Irak et l'Iran, du 24 juillet 1937, Série E, n° 15, p. 242 ; Traité de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire, entre le Danemark et la Yougoslavie du 14 décembre 1935, Série E, n° 14, p. 306 et entre la Bulgarie et le Danemark, du 7 décembre 1935, *ibidem*, p. 300.

aux parties le choix entre le recours à un tribunal arbitral et le recours à la Cour permanente de Justice internationale, et si les parties choisissent le recours arbitral, mais n'arrivent pas à s'entendre sur la composition du tribunal arbitral ou si elles n'arrivent pas à conclure un compromis, alors chacune des parties pourra seule porter le litige devant la Cour. D'autres traités subordonnent encore la saisine de la Cour par voie de requête unilatérale à des conditions d'échec de recours préalable à une commission de conciliation.

Ainsi, le droit international positif connaît toute une cascade de combinaisons possibles, permettant, par des moyens divers et souples, d'arriver au règlement du différend. La procédure préalable de conciliation, ainsi qu'une tentative d'établissement de compromis, que prévoient ces différents traités de juridiction obligatoire, avant le recours direct, par voie de requête unilatérale, à la Cour permanente de justice internationale, constituent des moyens qui méritent toute l'attention des juristes et dont l'emploi est à recommander. Car, si le procédé de requête unilatérale a des avantages et en particulier, celui de permettre à un Etat de porter automatiquement, directement, un différend à la connaissance du juge international, le procédé de compromis paraît plus courtois, plus conforme à la nature des rapports internationaux et convient mieux aux susceptibilités des Etats. Le compromis, en d'autres termes, produit un effet psychologique favorable qu'il ne faut pas négliger. De plus, lorsque deux Etats agissent ensemble par voie de compromis, ils débattent toutes les questions qui les séparent et ainsi peuvent arriver à s'entendre. Tandis qu'un Etat agissant seul peut être amené à présenter l'affaire au juge international sous un jour qui ne facilitera pas la tâche de ce dernier. Enfin, lorsqu'il y a un compromis, il semble qu'il n'y aura pas de contestation possible sur la saisine du juge (1).

Il importe de souligner une dernière observation, quant aux

1. V. *infra*, p. 114.

différends soumis au règlement de la Cour que, presque tous les traités de juridiction obligatoire, mettent à part les différends relatifs à l'application ou l'interprétation de ces traités. Pour les litiges de cette catégorie, on ne trouve pas la même procédure à suivre pour arriver finalement à la requête unilatérale. Ces litiges sont portés directement devant la Cour et le plus souvent par voie de requête unilatérale. Si l'on se souvient de la place éminente que ces différends occupaient dans les différentes clauses compromissaires, étudiées précédemment, et si l'on compare leur procédure simplifiée dans les traités d'arbitrage à celle des autres catégories de différends, on peut en dégager la physionomie spéciale que prennent, dans le droit international judiciaire, les litiges d'interprétation ou d'application des engagements internationaux (1). Pour les différends d'interprétation ou d'application, le procédé de la citation directe et unilatérale, n'a pas paru aux Etats comme étant incompatibles avec leur susceptibilité d'Etats souverains. Historiquement, ces litiges ont été les premiers pour lesquels l'arbitrage a été stipulé. C'est aussi pour ces différends qu'on a cherché, lors des conférences de La Haye, d'établir la juridiction obligatoire en tout premier lieu. C'est enfin l'article 36, alinéa 2, du Statut, l'article 13 du Pacte, qui les mentionne avant les autres catégories de différends.

Avec ces diverses et multiples sources qui sont les clauses juridictionnelles d'un côté et les traités de juridiction obliga-

1. Les traités d'arbitrage obligatoire conclus entre 1919 et 1939 font une place à part aux différends d'interprétation des dispositions conventionnelles. Ces différends sont soumis directement à la Cour et par requête unilatérale, sans procédure préalable, ni tentative d'établissement d'un compromis. Pour tous les autres litiges, les traités, sans exception, prévoient obligatoirement ou facultativement une procédure préalable, comme par exemple, la conciliation. Ce n'est qu'après le résultat infructueux de celle-ci que le différend est porté devant la Cour. D'autre part, pour ces différends, les traités exigent souvent un accord spécial ultérieur à la survenance du litige pour la saisine du juge international ; et ce n'est qu'après le non établissement du compromis que chacune des parties pourra saisir la Cour par voie de requête unilatérale.

toire de l'autre, se forme, avec une tendance certaine vers des règles uniformes, le droit international judiciaire. Leur souplesse et la grande liberté de mouvement laissée aux Etats à la recherche de la meilleure voie à suivre pour arriver à un règlement définitif par des voies judiciaires de leurs litiges, est un de leurs caractères principaux. Mais, la vue de cet ensemble de règles ne serait point complète si l'on n'y ajoutait une autre source très importante de la juridiction obligatoire, celle que constitue la disposition facultative de l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour, de même que l'article 17 de l'Acte général d'Arbitrage.

SECTION II

La juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale en vertu de la disposition facultative de l'article 36, alinéa 22, du Statut de la Cour.

La disposition insérée au deuxième alinéa de l'article 36 du Statut et visant la juridiction obligatoire éventuelle (1) « de plein droit et sans convention spéciale » de la Cour permanente de Justice internationale, constitue un compromis, adopté par l'Assemblée de la Société des Nations, le 13 décembre 1920, entre le projet de Statut (2) élaboré par le Comité de Juristes et les amendements proposés par le Conseil. Elle avait pour but de permettre aux Etats désireux de conférer à la Cour une juridiction de plein droit pour

1. Le texte anglais de l'article 36 se sert du terme « compulsory ». On considère généralement que le terme français « obligatoire » est plus exact « car il indique que la juridiction doit être exercée non pas à la suite d'une contrainte extérieure, mais à raison d'une obligation assumée par les Etats intéressés ». Hudson, p. 450, note 1.

2. L'article 34 du projet de Statut du Comité de Juristes était conçu comme suit : Entre Etats, membres de la S. D. N., la Cour statue sans convention spéciale sur les différends d'ordre juridique qui ont pour objet : « ... », etc., etc.

trancher leurs litiges, d'atteindre ce résultat entre eux et, en même temps, de donner satisfaction aux Etats qui ne voulaient pas d'une juridiction aussi générale. Le problème était très délicat et d'une importance, à beaucoup d'égard, considérable. On le résolut finalement sur la base des articles 12, 13, 14 et 15 du Pacte de la S. D. N., lesquels notamment l'article 13, 1^o n'établissaient pas une obligation pour les membres de la Société de recourir obligatoirement, en cas de litige, à la Cour permanente de Justice internationale.

Le Statut de la Cour, et en particulier, son article 36, ne consacre pas le principe de la juridiction obligatoire. Un Etat partie au Protocole de signature du 16 décembre 1920, n'est aucunement lié par la juridiction obligatoire de la Cour. Car, il ne fait que reconnaître le Statut « dans les termes et conditions prévus » par celui-ci.

La juridiction de la Cour, en vertu de l'article 36, alinéa 2, du Statut, n'est obligatoire pour les Etats en litige qu'en raison de la déclaration par ces Etats portant acceptation « comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale » de la juridiction de la Cour. Mais cette déclaration est un acte purement volontaire, facultatif. De sorte que la disposition prévoyant la juridiction obligatoire est elle-même facultative. Cette situation de principe est la même que celle des autres engagements internationaux précédemment étudiés. L'Etat est libre au moment où il prend sa décision, mais il cesse de l'être dès qu'elle est prise.

Ainsi donc, l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour ne constitue pas *une source* pour la juridiction obligatoire, mais *un cadre* pour un nombre considérable de sources. Il y aura autant de sources, sur la base de cet article, que de liens juridiques créés par les différentes déclarations des Etats signataires de la disposition facultative. Dans chaque cas particulier, l'étendue de l'obligation sera égale à l'étendue de l'obligation la plus restreinte des deux déclarations.

Ainsi, pour qu'il y ait juridiction obligatoire aux termes de l'article 36, alinéa 2, du Statut il faut que l'Etat ait fait une

déclaration par laquelle il reconnaît « dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour ». La déclaration ainsi faite contient l'engagement de juridiction obligatoire, crée la règle qui sera le fondement du règlement judiciaire de la même façon qu'un traité ou une clause de juridiction obligatoire ou encore 'adhésion à l'Acte général; elle contient le consentement de l'Etat signataire de se soumettre, pour les litiges déterminés et dans les conditions prévues, au règlement du juge international. C'est donc toujours l'assentiment de l'Etat justiciable qui crée la compétence pour le juge de connaître des litiges interétatiques.

La déclaration que prévoit l'article 36, alinéa 2, du Statut, peut être faite, selon ce même texte, soit lors de la signature de la ratification du Protocole de signature, soit ultérieurement. L'alinéa 3 de cet article porte que cette déclaration pourra être faite purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains membres ou Etats, et pour un délai déterminé (1).

En ce qui concerne la forme à donner à la déclaration visée à l'article 36, alinéa 2, le Statut est muet. Il ne mentionne même pas la disposition facultative (2). Celle-ci peut être considérée comme une méthode pour les déclarations à faire, ou lorsqu'on la souscrit, elle peut servir de déclaration. Mais il n'est pas nécessaire de recourir à ce modèle et un Etat peut faire la déclaration sans référence aucune à la disposition facultative (3).

Dans la pratique, les Etats ont donné à leur déclaration les formes les plus diverses. Le plus souvent, ils ont pris comme

1. Pour la portée et les réserves, voir *infra*.

2. Le texte de la disposition facultative est ainsi formulé : « Les soussignés, dûment autorisés, déclarent en outre, au nom de leur Gouvernement, reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour, conformément à l'article 36, § 2, du Statut de la Cour et dans les termes suivants : ... »

3. Série D, n° 6, p. 33 et suivantes.

modèle le texte de la disposition facultative bien que celui-ci ne fût pas reproduit entièrement (1).

Des limitations nombreuses et diverses ont été posées (2). La durée prévue est également variable. Généralement, elle porte sur 5 ou 10 ans ; rarement plus (3). Dans l'ensemble, on peut dire que la disposition facultative a joué un rôle important en tant que suggestion ou mode d'acceptation de la juridiction obligatoire (4).

Quelle est l'étendue de la juridiction obligatoire fondée sur l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour ?

L'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour stipule que les Etats membres de la Société des Nations et les Etats mentionnés à l'annexe au Pacte pourront déclarer reconnaître comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale vis-à-vis de tout autre membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour *sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :*

a) l'interprétation d'un traité ;

1. Pour l'examen critique de ce texte, cf. Hudson, p. 452.

2. V. *infra*. les limites, p. 80.

3. L'Irlande a souscrit la disposition facultative pour vingt ans et la Belgique pour quinze ans. Quelques Etats n'ont pas indiqué la durée de leur acceptation de la juridiction obligatoire. Ce sont : Bulgarie en 1921, Colombie en 1937, République Dominicaine en 1924, Guatemala en 1926, Haïti, en 1921, Libéria en 1921, Nicaragua en 1929, Panama en 1921, Paraguay en 1933, Portugal en 1921, Salvador en 1930, Uruguay en 1921 (Série E, n° 15, p. 211 et suiv.). Voir le cas du Paraguay qui avait accepté la juridiction obligatoire en vertu de l'article 36 sans conditions ni limitation de durée, en 1933, mais qui a retiré son acceptation en 1938 (V. série E, n° 15, p. 220, note 4).

4. Le texte des déclarations faites avant le 31 janvier 1932 est reproduit dans la quatrième édition de la *Collection de Textes régissant la Compétence de la Cour* (Série D, n° 6). Les déclarations faites depuis cette date sont reproduites dans les rapports annuels de la Cour publiés par la suite (Série E, n° 8 à 15, chapitre X). Jusqu'à présent, neuf instances avaient été introduites devant la Cour en vertu de la disposition facultative : traité sino-belge : Groënland oriental ; deux affaires du Groënland du sud-est ; Lonsinger et Compagnie ; Phosphates du Maroc ; eaux de la Meuse : chemin de fer Panerverzy-Saldutisky ; Compagnies d'Electricité de Sofia et de Bulgarie.

- b) tout point de droit international ;
- c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;
- d) la nature où l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international (1).

Le Pacte de la Société des Nations, dans son article 13, alinéa 1^{er}, parle d'un « différend susceptible » d'une solution arbitrale ou judiciaire et donne comme exemple dans l'alinéa 2, les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue, ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

Les auteurs du Statut de la Cour permanente de Justice internationale ont pris comme base cette énumération de l'article 13, alinéa 2, du Pacte, lors de l'établissement de l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour. Seulement, ils ont ajouté au mot « différends », les mots « d'ordre juridique ». Par là, nous ne pensons pas que ces auteurs aient voulu donner une définition à proprement parler des différends juridiques, ni restreindre la compétence de la Cour ; il y a là plutôt une énumération de différends justiciables, revêtant un caractère juridique, pour la solution desquels on a considéré comme convenable la voie du règlement judiciaire.

Quel est le champ d'application, le sens, le contenu ou l'étendue de chacune de ces quatre catégories de différends ? Il est assez difficile de le dire avec précision.

La première catégorie des différends de l'article 36, alinéa 2, du Statut vise les différends internationaux portant sur *l'interprétation d'un traité*.

Le mot « traité » est pris ici dans son sens générique. La

1. Pour les détails, voir Stauffenberg, p. 239 et suiv., Hudson, p. 455 et suiv.

Pour l'historique de l'art. 36 voir procès-verbaux p. 285 et sqq. — Stauffenberg, p. 239 et suiv. — Hudson, p. 450 et suiv.

Cour est compétente pour interpréter tout accord international (si un différend de ce genre lui est soumis par les parties au différend bien entendu). Elle est compétente pour interpréter un traité en vue de son application ou par suite de son application, et même la Cour peut donner une interprétation « *in abstracto* » en rendant un jugement purement déclaratif (1). De l'avis de la Cour, c'est là l'une des fonctions les plus importantes qu'elle puisse remplir. Un jugement déclaratoire est de par sa nature, destiné à reconnaître une situation de droit une fois pour toutes, et avec effet obligatoire entre les parties, de telle sorte que la situation juridique ainsi fixée ne puisse plus être mise en discussion pour ce qui est des conséquences juridiques qui en découlent (2).

D'autre part, la Cour a déclaré que l'interprétation des engagements internationaux pour lesquelles elle n'est pas compétente aux termes de l'article 36, alinéa 2, du Statut entre incontestablement dans sa compétence si cette interprétation doit être considérée comme incidente à la décision d'un point sur lequel elle est compétente (3).

Une deuxième catégorie de différends de l'article 36, alinéa 2 du Statut vise les différends internationaux portant sur *tout point de droit international*.

Cette catégorie est si vaste qu'elle peut comprendre toutes les autres catégories visées par l'article 36, alinéa 2, sous réserve, cependant, dans une certaine mesure, de la catégorie c) laquelle peut porter sur des points de fait et non pas de droit.

Il semble que cette catégorie b) vise les différends que la Cour doit trancher sur la base des règles générales du droit international commun (4), par opposition à la catégorie a)

1. Série A, n° 7, p. 17 ; n° 13, p. 20.

2. V. pour la sentence internationale, notamment, M. Morelli, *La Théorie générale du Procès international*, Recueil des Cours de La Haye, 1937, III, t. 61, p. 257-373.

3. Série A, n° 6, p. 18.

4. Procès-verbaux du Comité de Juristes, p. 284-285 ; Stauffenberg, p. 249.

laquelle vise les différends portant sur l'interprétation des règles [du droit conventionnel. Mais, on peut observer, avec la Cour, qu'*aucun différend* ne peut être résolu sans l'application des règles générales du droit international. Un différend d'interprétation d'un traité soulève nécessairement une question de droit international (1). Par conséquent, « tout point de droit international » se réfère aussi bien au droit conventionnel spécial qu'au droit international général.

La troisième catégorie, des différends de l'article 36, alinéa 2, du Statut, a pour objet, *la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international* (2).

Dans les différends juridiques, les contestations des parties se rapportent, en général, aussi bien à *l'existence* des faits qu'à leurs *conséquences* juridiques. Mais il peut arriver que les parties soient d'accord sur les conséquences juridiques de ces éventualités et que le différend se limite à la contestation des faits. Les différends visés à l'article 36, alinéa 2 c) portent sur la réalité d'un fait en tant que condition de l'application d'une règle conventionnelle du droit international positif. Il y a ici, à la fois, un *fait contesté* et une *règle de droit non contestée*.

Le différend relève de la compétence *ratione materiae* de la Cour, car il conditionne en l'espèce l'application d'une règle du droit international (3). En d'autres termes, sur la base de cette disposition de l'article 36, la Cour ne pourra pas connaître « un fait de n'importe quelle nature » (4), mais uniquement ceux des faits qui, s'ils étaient établis, constitueraient une violation d'un engagement international.

1. Série B, n° 10, p. 17.

2. Pour une analyse des détails, voir Hudson, p. 461.

3. Ce qu'il y a de particulier dans les différends de ce genre, c'est que la Cour n'a pas à se prononcer sur les conséquences juridiques des faits qu'elle constate. Ceci pour une raison très simple : la concordance d'opinion des parties sur ce point.

4. Opinion contraire de la Cour. Série A, n° 20, p. 19.

La quatrième catégorie des différends de l'article 36, alinéa 2, du Statut a pour objet *la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international*.

Il va sans dire que pour déterminer la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international, la Cour doit constater l'*existence* d'une rupture. De l'avis de la Cour elle-même, la constatation de l'existence d'une rupture d'engagement constitue une compétence plus importante que celle qui a trait à l'*étendue* ou à la nature d'une réparation due pour rupture d'un engagement international » (1). D'après la jurisprudence de la Cour, les divergences relatives à des réparations éventuellement dues pour manquement à l'application d'une convention sont des divergences relatives à l'application (2). La Cour est donc compétente pour statuer sur la nature ou l'étendue d'une *réparation* si, par un traité de juridiction obligatoire ou par une clause juridictionnelle, les parties sont convenues de lui soumettre les différends sur l'interprétation ou l'application de stipulations conventionnelles (3).

En établissant ces quatre catégories de différends, on ne peut pas dire que les auteurs de l'article 36 ont eu l'intention de donner une définition des différends juridiques. Car, cet article englobe, d'une part, les différends portant sur des points de droit, d'autre part, des différends portant sur des points de fait. Il y a là, plutôt, une énumération des différends *justiciables*, c'est-à-dire des différends pour la solution desquels on considère comme convenable la voie du règlement judiciaire.

L'article 36 du Statut de la Cour prévoit la reconnaissance

1. Série A, n° 9, p. 23.

2. *Ibidem*, p. 21.

3. Il semble que les différends de cette catégorie rentrent dans la deuxième catégorie des différends de l'art. 36, car la question de savoir quelle est la nature ou l'étendue d'une réparation due pour la rupture d'un engagement international paraît poser une question de droit international. En ce cas, la catégorie d) de l'al. 2 de l'art. 36 du Statut serait superflue toutes les fois que les Etats auraient souscrit la catégorie b). Voir pour les détails : Hudson, p. 462.

de la juridiction de la Cour *sur toutes ou quelques-unes* des quatre catégories de différends d'ordre juridique qui sont énumérés par la suite du texte. Tous les Etats sans exception ont fait leur déclaration sur les quatre catégories, mais ils ont, cependant, exclu certains différends. Ce sont là des limitations ou des exceptions apportées à la juridiction de la Cour, comme par exemple, les différends antérieurs, les questions d'ordre interne, le statut territorial, etc... (1).

Actuellement, 54 Etats ont souscrits la disposition facultative de l'article 36, et 30 Etats sont liés par la même disposition. Sur la base de cette clause, neuf affaires ont été portées devant la Cour. Dans la pratique donc, elle a été une des innovations très importantes du système de juridiction obligatoire (2).

1. V. *infra* : les limites.

2. Toutefois, depuis le 15 juin 1939, certains changements sont survenus concernant la disposition facultative, et notamment les communications des gouvernements de l'Union Sud-Africaine, du Commonwealth d'Australie, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la France, de l'Inde et de la Nouvelle-Zélande, à l'effet qu'ils ne considèrent pas leur acceptation de la disposition facultative comme s'appliquant « à des différends qui pourraient résulter d'événements survenant au cours des hostilités actuelles » (S. D. N. *Journal officiel*, septembre-octobre 1939, p. 407-411). L'interprétation ainsi faite par ces gouvernements équivaut à la fois à une limite *ratione temporis* et *ratione materiæ* de leur acceptation de la juridiction obligatoire sur la base de l'article 36 du Statut. L'argument essentiel sur lequel s'appuyèrent ces communications fut « l'effondrement complet du pacte », modifiant ainsi les conditions dans lesquelles ces gouvernements acceptèrent la disposition facultative, surtout la modification par la déclaration d'un grand nombre d'Etats suivant laquelle ces Etats ne se considèrent plus comme obligatoirement tenus, en vertu du Pacte, de prendre des mesures quelconques contre l'agresseur (Ass. S. D. N. 1938). A cette interprétation de la disposition facultative, les gouvernements suivants ont communiqué au Secrétaire général de la S. D. N. leur réponse : Suisse, 5 octobre 1939 (C. L. 152, 1939, V) ; Belgique, 18 décembre 1939 (C. L. 168, 1939, V) ; Pays-Bas, 18 décembre 1939 (C. L. 173, 1939, V et C. L. 13, 1940, V) ; Norvège, 11 janvier 1940 (C. L. 4, 1940, V) ; Suède, 17 janvier 1940 (C. L. 6, 1940, V) ; et C. L. 21, 1940, V) ; Danemark, 21 février 1940 (C. L. 34, 1940, V) ; Estonie, 25 janvier 1940 (C. L. 1940, V). Il s'agit, en effet, d'une *interprétation* nullement d'une suspension ou « dénonciation » de la disposition facultative sur la signification de laquelle la Cour pourra, éventuellement, statuer en vertu de l'article 36, alinéa 4.

SECTION III.

La juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale en vertu de l'Acte général de 1928.

L'Acte général de conciliation, de règlement judiciaire et de règlement arbitral, adopté par la neuvième Assemblée de la Société des Nations à Genève, le 26 septembre 1928, constitue en quelque sorte une codification de trois modes de solution pacifique des différends internationaux : la conciliation, l'arbitrage, la juridiction (1).

En ce qui concerne tout particulièrement le règlement judiciaire, il convient de souligner que l'Acte général ne constitue pas, par lui-même, une source de juridiction en faveur de la Cour permanente de Justice internationale. Tout comme l'article 36 du Statut de la Cour, cet acte constitue plutôt un cadre pour les nombreuses sources de juridiction obligatoire créées, comme pour la disposition facultative, par les adhésions des Etats parties à l'acte. Ce n'est qu'en vertu de l'adhésion, et dans les conditions apportées lors de l'adhésion que les Etats se trouvent liés par l'Acte général.

L'étendue de l'obligation de juridiction pour les Etats ayant adhéré à l'Acte général, relativement au règlement judiciaire (2) porte, en vertu de l'article 17 sur « tous différends au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit ». Il est entendu que les différends ci-dessus visés comprennent notamment ceux que mentionne l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale.

Ce texte emprunte la formule locarnienne de « contesta-

1. Voir Le Fur, *Précis de Droit International Public*, Paris, 1939 ; Borel, *L'Acte général de Genève*, Recueil des Cours de La Haye, t. 28, p. 501 et suiv. ; Gallus, *L'Acte général d'Arbitrage*, R. D. I. L. C. 1930, n° 1, 2 et 4 ; Farraggi, *L'Acte général d'Arbitrage*, Thèse Paris, 1935. Pour le texte de l'Acte général de Genève, voir série D, n° 6, p. 70 et suiv.

2. Acte général art. 38 : modalités d'adhésions.

tions réciproques d'un droit », comme d'ailleurs l'ont fait de nombreux autres traités (1). Tous les différends d'ordre juridique, tels qu'ils sont définis par l'article 17, et sous réserve des limitations permises par l'article 39 seront portés devant la Cour permanente de Justice internationale. Les parties sont d'ailleurs libres de les soumettre à un tribunal arbitral dont l'Acte général a prévu l'organisation et fixé les pouvoirs.

Mais, si les parties ne tombent pas d'accord sur la désignation des arbitres ou sur la rédaction du compromis, le différend sera porté par l'une des parties seule devant la Cour au moyen d'une requête unilatérale car, ici, la *procédure normale*, pour les différends d'ordre juridique, est le recours à la Cour.

L'article 17 de l'Acte général contient une obligation pour les Etats adhérents, analogue à celle qui résulte pour les Etats déclarants, de l'article 36 du Statut de la Cour. Toutefois, le chapitre concernant le règlement judiciaire présente avec l'article 36 un certain nombre de différences qui ne sont pas négligeables.

Il présente un caractère d'*universalité* plus marqué que l'article 36, en ce sens qu'il est ouvert à tous les Etats (article 43). Le mode selon lequel *expire* l'obligation des Etats liés par la disposition facultative et l'obligation des Etats liés par l'Acte général n'est pas le même. Les Etats qui se lient par l'article 36, s'engagent pour une *durée* déterminée, tandis que les Etats qui donnent leur adhésion à l'Acte général ne sont liés que pour le temps restant à courir de la période de cinq ans au cours de laquelle leur adhésion est donnée (art. 45). Leur engagement est renouvelé par *tacite reconduction*, tandis que pour la disposition facultative, il faut une nouvelle déclaration. De plus, comme nous le verrons, l'article 36 du Statut de la

1. Voir notamment le traité belgo-bulgare de 1931, et pour la portée de cette formule l'affaire Compagnie d'Electricité de Sofia et de Bulgarie, exception préliminaire, série A/B, n° 77.

Cour, est compatible avec *n'importe quelle limitation*, tandis que l'article 39 de l'Acte général énumère limitativement les réserves que les Etats peuvent formuler et de façon à apporter toute la précision nécessaire à ces limitations. Enfin, l'Acte général attire l'attention des Etats sur la possibilité de faire appel à un tribunal arbitral à la place de la Cour permanente de Justice internationale, tandis que le Statut de la Cour ne vise manifestement que la juridiction de cette dernière.

Qu'arriverait-il dans le cas où deux Etats seraient liés à la fois par la disposition facultative de l'article 36 du Statut de la Cour et par l'Acte général, et s'il surgissait entre eux un différend qui rentrerait dans la catégorie de l'article 17 de l'Acte général et en même temps, se trouverait sous l'emprise de l'article 36 du Statut de la Cour ?

Le problème peut se poser, de la manière suivante. Qu'arriverait-il dans le cas où, les obligations de juridiction qui résultent pour les Etats ayant adhéré à l'Acte général — règlement judiciaire — et à la disposition facultative, recouvrant en principe le même champ d'application, seraient exprimées en termes distincts avec des limitations différentes ? Certaines limitations qui portent sur le même objet sont parfois formulées d'une façon quelque peu différente dans les deux cas. Si par suite d'une « réserve » qui limite un des engagements et ne restreint pas l'autre, un différend sort du champ d'application d'une des conventions, l'engagement le plus étendu aura seul l'occasion de s'appliquer. Cela paraît résulter de l'article 29, alinéa 2 de l'Acte général, selon lequel, celui-ci « ne porte pas atteinte aux accords en vigueur établissant pour les parties en matière d'arbitrage ou de règlement judiciaire, des engagements assurant la solution du différend. »

Il ressort de cette disposition que l'Acte général a une valeur *subsidaire*. L'application de la disposition facultative joue en premier lieu. Si par suite d'une limitation, l'article 36 ne peut s'appliquer, l'Acte général vient à jouer, à supposer que le

différend, du fait de l'absence de limite, ou du caractère plus restreint de la limite, ne soit exclu de son application.

SECTION IV

Le « problème de la concurrence des sources » de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale.

Une question analogue peut se poser relativement à un différend qui serait compris dans un traité bilatéral de juridiction obligatoire en même temps que dans l'engagement résultant de l'acceptation, par les mêmes parties, de la disposition facultative de l'article 36 du Statut de la Cour.

En effet, il y a des Etats qui, ayant une fois adhéré à l'article 36, ont signé également des traités de juridiction obligatoire et ont, par ailleurs, assumé l'obligation de juridiction dans les différents traités techniques, collectifs ou bilatéraux. Ainsi, à la naissance d'un différend, peut se poser la question de savoir — et elle s'est d'ailleurs posée (1) — suivant quelle source la juridiction obligatoire devra jouer.

La solution du problème est d'un intérêt pratique considérable en raison du fait que toutes les sources ne comportent pas les mêmes réserves ou limites, les mêmes conditions d'exercice de la juridiction obligatoire. Suivant que la priorité sera donnée à l'une ou à l'autre source, la mise en œuvre de la juridiction obligatoire pourra être facilitée ou compliquée, élargie ou restreinte, agréée ou refusée (2).

A cet égard, une première distinction s'impose entre les traités de juridiction obligatoire et les actes juridiques inter-

1. Aff. Electricité de Sofia et de Bulgarie.

2. Il s'agit ici de ces traités dont l'objet correspond à celui du différend. La question ne se pose en aucune façon, si, par exemple, le différend étant juridique, les deux Etats ont un engagement de règlement obligatoire des différends politiques et un engagement de règlement obligatoire des différends juridiques. Il n'y a là alors aucun conflit entre les deux actes de juridiction puisqu'il n'y a pas identité d'objet.

nationaux assortis d'une clause de juridiction obligatoire. En cela, il faudra suivre le principe d'interprétation qui accorde au traité particulier le pas sur le traité général et admet la priorité des seconds sur les premiers. Ainsi, deux Etats en litige sur l'application d'un traité de commerce ou l'interprétation d'une convention internationale technique seront départagés, non pas suivant les dispositions d'un traité de juridiction général qui pourrait exister entre les deux parties, mais la mise en œuvre de la clause juridictionnelle contenue dans le traité de commerce ou la convention internationale technique.

La question devient plus complexe lorsque « le conflit » surgit entre deux engagements de juridiction obligatoire, par exemple, entre une acceptation réciproque de la disposition facultative de l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale et un traité bilatéral de juridiction obligatoire. C'est précisément ce cas qui s'est présenté dans l'affaire de la *Compagnie d'Electricité de Sofia et de Bulgarie* qui a fait l'objet d'un arrêt, en date du 4 avril 1939 de la Cour permanente de Justice internationale (1).

Par une requête, déposée et enregistrée au Greffe de la Cour, le 26 janvier 1938, conformément à l'article 40 du Statut de la Cour, le gouvernement belge a introduit devant celle-ci une instance contre le gouvernement bulgare.

A la date du 25 novembre 1938, le gouvernement bulgare a soulevé une exception préliminaire d'incompétence de la Cour pour connaître de la requête belge.

L'attitude des deux parties au regard des titres sur lesquels elles ont fondé leurs thèses est identique. Le gouvernement belge, pour établir la compétence de la Cour, s'est prévalu d'une part, des déclarations de la Belgique et de la Bulgarie portant acceptation comme obligatoire de juridiction de la Cour, d'autre part, du traité de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire du 23 juin 1931 belgo-bulgare. Le Gouvernement bulgare, de son côté, a pareillement fait état de l'un

1. Série A/B, n° 77.

et de l'autre de ces engagements pour appuyer son exception préliminaire d'incompétence.

Donc, aussi bien la Bulgarie qui plaidait l'incompétence de la Cour que la Belgique qui concluait à la compétence, convenaient que, l'exception d'incompétence devait être jugée suivant, à la fois, la déclaration et le traité, qui, loin de s'opposer ou de s'exclure, se conformeraient ou se compléteraient.

Devant cette prise de position identique des parties au sujet des titres de compétence, la question qui s'est posée devant la Cour pour établir sa compétence, était celle de savoir si l'exception du gouvernement bulgare devait être tranchée sur la base du traité ou sur celle de la disposition facultative, ou sur les deux textes conjointement.

Ainsi se trouvait posée devant la Cour une question juridique d'une grande importance, question « fondamentale », concernant le problème du rapport entre deux ou plusieurs sources de compétence, et que le juge Van Eysinga a nommé « le problème de la concurrence des sources de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale ».

Au sein de la Cour, deux thèses se heurtèrent : l'une de ces thèses, en désaccord avec l'opinion qui a prévalu à la Cour, est présentée par le juge Anzilotti ainsi que les juges Urritia, van Eysinga, Hudson (1).

Selon M. Anzilotti, la position des parties ne saurait ni dispenser la Cour du devoir d'examiner et de résoudre elle-même la question, purement juridique, du rapport entre les deux sources de sa compétence, ni limiter en aucune façon sa liberté à cet égard (2).

1. Voir série A/B, n° 77, p. 86 à 100 ; 109 à 117 ; 118 à 135.

2. « Il en serait autrement, dit M. Anzilotti, si l'accord des parties s'était manifesté sur le point de savoir si la Cour est compétente ou non. Mais ici, la situation est bien différente : le gouvernement belge affirme et le gouvernement bulgare conteste la compétence de la Cour ; l'accord, si d'accord on peut parler, ne porte que sur les sources de droit à appliquer. Un tel accord, évi-

Si on compare le texte des déclarations avec les articles du traité entre les parties en litige, il est facile de constater que *les deux actes réglementent différemment la même matière*, à savoir, le recours à la Cour. Ainsi donc, il peut y avoir des cas dans lesquels le recours à la Cour, admis par le traité, est exclu par les déclarations, ainsi que des cas dans lesquels un recours admissible selon les déclarations, n'est pas conforme au traité. « Il est évident, dit M. Anzilotti, que dans le même ordre juridique, il ne peut y avoir à la fois deux règles visant les mêmes faits et reliant à ces faits des conséquences contradictoires ». « Dans des cas de ce genre, dit-il plus loin, ou bien la contradiction n'est qu'apparente, et les deux règles sont en réalité coordonnées de manière que chacune a son propre champ d'application et n'empiète pas sur le champ d'application de l'autre, ou bien l'une prime l'autre, savoir : est applicable à l'exclusion de l'autre ». (1)

Ce qu'il faut donc, c'est déterminer si la contradiction entre les deux règles n'est qu'apparente et de quelle manière elles doivent se coordonner entre elles, ou bien déterminer laquelle des deux règles contradictoires s'applique à l'exclusion de l'autre (2).

Après avoir porté son examen sur le rapport existant entre le traité et les déclarations, M. Anzilotti conclut qu'au moment où la requête du gouvernement belge était présentée à la Cour, seul le traité était applicable entre les deux États et c'est sur

demment lié à la manière dont chaque partie envisage les intérêts de sa propre défense, n'a aucune importance pour la Cour ». *Ibidem*, p. 89.

Le juge Urritia professe la même opinion : « La Cour n'a pas seulement la faculté, mais aussi le devoir de s'assurer même d'office de sa compétence, c'est-à-dire du pouvoir qu'elle a de connaître d'une affaire. d'après les textes qui régissent ladite compétence (art. 53 du Statut) ». *Ibid.*, p. 102.

1. *Ibid.*, p. 90.

2. Etablir ce rapport entre les deux règles, c'est « une des tâches les plus importantes et les plus délicates d'interprétation des textes juridiques ». C'est précisément devant cette tâche que la Cour se trouvait placée dans la présente affaire, mais — comme nous le verrons plus loin — elle n'a pas jugé à propos de l'entreprendre, considérant chacune des sources de juridiction comme des règles indépendantes les unes des autres.

la base du traité et du traité seulement, qu'il y avait lieu d'apprécier si la Cour avait le pouvoir de retenir la requête, rejeter l'exception préliminaire d'incompétence et statuer au fond (1).

La thèse qui a prévalu peut être décrite de la façon suivante :

Tout d'abord, on constate que, aussi bien le gouvernement bulgare qui plaidait l'incompétence que le gouvernement belge qui concluait à la compétence, tous deux avaient basé leurs prétentions respectives, à la fois sur le traité et les déclarations.

Après avoir constaté cette attitude identique, la Cour déclare qu'elle « partage la manière de voir des parties », que le traité et la déclaration constitueraient deux sources de compétence indépendantes, également valables. Car, selon la Cour « la multiplicité d'engagements conclus en faveur de la juridiction obligatoire attesterait chez les parties contractantes la volonté d'ouvrir de nouvelles voies d'accès à la Cour plutôt que de fermer les anciennes ou de les laisser se neutraliser mutuellement pour aboutir finalement à l'incompétence ». Le but que les parties ont eu en vue, en concluant le traité de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire, c'est d'« adopter un système très développé d'obligations réciproques ayant pour objet la solution pacifique des règlements qui viendraient à s'élever entre elles ». Ainsi, « on ne serait guère justifié à penser que par cela même, elles auraient voulu porter atteinte aux obligations qu'elles avaient contractées

1. Le traité, selon M. Anzilotti, avait *suspendu* pendant sa durée l'applicabilité de l'accord résultant des déclarations belge et bulgare portant acceptation comme obligatoire de la juridiction de la Cour conformément à l'article 36 de son Statut. *Ibid.*, p. 91.

M. Urrutja considère qu'on ne peut pas dire que le traité a annulé, ni abrogé, ni *suspendu* les effets juridiques des déclarations, mais il les a soumises à des conditions telles que pendant que le traité est en vigueur, la juridiction de la Cour et, partant, sa compétence, ne peut être exercée que d'accord avec elles. *Ibid.*, p. 105.

précédemment dans un but analogue, et ceci notamment pour le cas où ces obligations seraient plus étendues que celles découlant du traité ».

Il s'ensuit que si, dans un cas concret, un différend ne pouvait pas être porté devant la Cour en vertu d'un traité de juridiction obligatoire, parce qu'il y aurait, par exemple, une limitation de juridiction relativement à ce différend, tandis qu'il pourrait lui être soumis en vertu des déclarations portant acceptation par les parties en litige comme obligatoire de la juridiction de la Cour, « on ne saurait se prévaloir du traité pour empêcher que lesdites déclarations produisent leurs effets et que le différend soit ainsi soumis à la Cour ».

C'est pourquoi, dit l'arrêt du 4 avril 1939, il convient d'examiner tout d'abord si les objections que le gouvernement bulgare fait valoir contre la compétence de la Cour, en vertu du traité, sont ou non fondées. Au cas où elles seraient fondées, la Cour procédera à l'examen des objections que ce gouvernement fait valoir en vertu des déclarations ci-dessus visées. Ce n'est que dans le cas où ces objections seraient *les unes et les autres également reconnues* comme fondées que la Cour serait amenée à se dessaisir de l'affaire » (1).

Telle est la manière de voir de la Cour qui peut être résumée comme suit :

Dans le cas où deux Etats en litige se trouvent liés en même temps par deux ou plusieurs engagements de juridiction obligatoire, chacun de ces engagements constitue une source indépendante des autres. Ainsi, en particulier, une exception préliminaire d'incompétence doit être jugée à la lumière de toutes les sources, de telle sorte que son admission basée sur l'un des engagements, peut finalement devenir inopérante par suite de son rejet suivant un autre de ces engagements.

Nous pouvons nous demander quelle est la raison pour laquelle la Cour accorde la priorité à la source qui établit la compétence et permet de rejeter l'exception, nonobstant la

1. Série A/B, n° 77, p. 76.

source qui refuse la compétence et admet l'exception, étant donné que la Cour considère les deux sources comme indépendantes l'une de l'autre. La Cour dit en effet : pour qu'il y ait compétence, il suffit qu'une des sources l'établisse, mais pour qu'il y ait incompétence, il faut que l'exception soit fondée sur les deux chefs de juridiction.

La Cour se contente de dire que « la multiplicité d'engagements conclus en faveur de la juridiction obligatoire atteste chez les contractants la volonté d'ouvrir de nouvelles voies d'accès à la Cour plutôt que de fermer des anciennes ». Ceci est une réponse logique et de bon sens, mais c'est aussi un raisonnement quelque peu simplifié. En réalité, il y a ici un problème juridique préalable à résoudre, comme les juges Anzilotti, Urrutia, van Eysinga et Hudson l'ont dit, c'est celui du rapport entre les deux sources de juridiction. La solution à donner aux problèmes posés, moyennant des règles de droit différemment conçues, risque d'être en harmonie avec les règles et l'une des sources et en contradiction avec les règles de l'autre.

Il ne faut pas oublier, en effet, qu'un engagement de juridiction obligatoire n'est pas seulement un acte où le principe de juridiction se trouve seul consacré ; c'est aussi un système ou un tout de règles de droit posées par les parties, en vertu de leur souveraineté, en cas de litiges éventuels. Si dans un cas concret, deux systèmes de règles différentes visent les mêmes faits et donnent à ces faits des conséquences juridiques contradictoires, il sera inexact de vouloir appliquer en même temps les deux catégories de règles, ou tantôt l'une, tantôt l'autre, suivant qu'on se place à un point de vue ou à un autre.

À notre avis, il aurait mieux valu commencer par déterminer le rapport entre les divers systèmes de règles de droit en présence ; lequel des deux systèmes, si une contradiction existe entre eux, il faut appliquer à l'exclusion de l'autre ; et si la contradiction n'est qu'apparente, ou partielle, comment coordonner ces systèmes de règles de droit. C'était, comme

l'a dit M. Anzilotti, une des tâches les plus importantes et les plus délicates de l'interprétation des textes juridiques. C'était précisément devant cette tâche que la Cour se trouvait placée dans l'affaire de la Compagnie d'Electricité de Sofia et de Bulgarie ; mais la Cour n'avait pas jugé opportun de l'entreprendre, suivant en cela une habitude acquise depuis quelque temps, et qui consiste à juger uniquement d'après le point de vue auquel les parties se sont placées pour envisager l'objet du litige.

* * *

Nous venons de voir quelles sont les sources de juridiction obligatoire ainsi que leur agencement réciproque lors d'un « conflit » entre elles.

Si, après cet exposé portant sur les sources de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale, nous nous arrêtons un instant, pour en faire le point, l'idée générale, annoncée dès le début même de ce chapitre, qui se dégage de cet examen, peut être formulée de la façon suivante :

1° Il n'y a pas, à la différence de l'ordre juridique interne, dans l'ordre international actuel, d'autorité supérieure ayant compétence d'établir une source commune et générale, valable pour tous les sujets de droit, dans le temps et dans l'espace, s'appliquant à tous les différends sans distinction de leur nature politique ou juridique.

2° Les Etats, faute d'autorité supérieure compétente, n'ont pas eux-mêmes établi une telle source.

En conséquence, la juridiction internationale obligatoire procède, non pas d'une source unique et générale mais d'une multiplicité de sources particulières. Tel est le cas de l'article 36 du Statut de la Cour, de l'Acte général d'Arbitrage, article 17, de nombreux traités ou clauses de juridiction obligatoire.

Cette vue d'ensemble de la juridiction obligatoire ainsi dégagée ne sera point complète si on n'ajoutait pas, à cette étude des sources, celle des limites que les Etats ont apporté à leur acceptation préalable de juridiction de la Cour. En effet, ce n'est qu'après avoir étudiée les « réserves » de l'obligation assumée, ou, mieux, les limites de la juridiction obligatoire de la Cour que nous pouvons mieux nous rendre compte de la véritable portée de la juridiction obligatoire au sein de la Cour permanente de Justice internationale.

Déjà, en étudiant d'une manière générale, l'étendue de l'obligation de juridiction assumée par les Etats, nous avons pu constater que la juridiction obligatoire avait des bornes. Celles-ci étaient plus ou moins larges, suivant l'engagement considéré, mais, l'engagement n'englobait jamais tous différends quelconques ; certains différends seulement y étaient compris et non pas tous. Car, bien que les traités d'arbitrage obligatoire précédemment étudiés, énoncent généralement que « tout différend » de quelque nature qu'il soit sera soumis pour le règlement à la Cour, certains différends sont, néanmoins, « réservés » ou soustraits de l'obligation de juridiction ainsi assumée. Ces différends que l'obligation de l'engagement pris ne couvre pas, sont définis par les traités, d'une manière abstraite et par catégories. Ils constituent de véritables limitations à la juridiction obligatoire de la Cour.

Autant est important pour l'ordre international un engagement qui soumet tel ou tel différend au règlement judiciaire, autant il est intéressant de voir quelles sont ces « réserves » ou limites qui empêchent à ce que tel ou tel autre différend n'en soit pas soumis. C'est pour cette raison, avant de procéder à l'étude de la mise en marche de la justice obligatoire, qu'il importe de voir qu'elles sont ces limites et quelle est leur force juridique en droit international judiciaire. C'est ce que nous allons voir dans le chapitre suivant en étudiant les limites de la juridiction obligatoire de la Cour.

CHAPITRE III

LES LIMITES

Les limites de la juridiction obligatoire de la C. P. J. I. :

1^o Les limites *ratione personae* : disposition facultative, traités. Cas exceptionnels. Caractère « international » de la Cour, sa compétence *ratione personae*.

2^o Les limites *ratione materiae* : disposition facultative, traités. Possibilités de ces limites : art. 36 du Statut, art. 39 de l'Acte général, traités. Caractère judiciaire de la Cour, sa compétence *ratione materiae*. Différends : « juridique », « politique », équité. Différends pour lesquels un autre mode de solution est prévu ; questions internes, statut territorial, etc.

3^o Les limites *ratione temporis* : disposition facultative, traités. Portée des termes : « sur tous les différends qui s'élèveraient après la ratification de la présente déclaration au sujet des situations ou des faits postérieurs à cette déclaration », dans la jurisprudence de la Cour.

Comparaison entre les « réserves » classiques : honneur national, intérêts vitaux, indépendance, intérêts des tiers et les limites dans les engagements conférant la juridiction obligatoire à la C. P. J. I. Acte général « codification » de la « réserve ».

Dans l'étude des limites apportées à l'obligation de juridiction de la Cour permanente de Justice internationale, il y a un point qu'il importe de faire ressortir en tout premier lieu : c'est l'extrême diversité et multiplicité de ces limites ou « réserves » qui participent au caractère même de la source de juridiction obligatoire.

Dans le chapitre précédent, nous avons vu, en effet, que la juridiction obligatoire ne dérivait ni d'une source commune, ni d'une source générale ; elle découlait, par contre, de traités

ou conventions de toutes sortes, ainsi que du jeu de l'acceptation de l'article 36 du Statut. Par conséquent, les limites qui ont accompagné ces engagements de juridiction obligatoire ont été multiples et diverses et non pas uniformes et communes. On doit donc, lorsqu'on parle de la limite ou de la « réserve » apportée à la juridiction obligatoire, entendre par là une limite qui existe pour tel ou tel Etat et qui n'existe pas dans l'engagement conclu entre tel ou tel autre Etat, ou si elle existe, elle peut être d'un autre ordre.

Si on compulse les différentes sources de juridiction obligatoire de la Cour, on peut ramener les diverses et multiples réserves à trois catégories :

1. Les « réserves » *ratione personæ*.
2. Les « réserves » *ratione materiæ*.
3. Les « réserves » *ratione temporis*.

SECTION I.

Des limites « ratione personae ».

Parmi les différentes catégories de limites, celle des limites *ratione personae* est la plus commune et la plus générale de toutes.

On peut distinguer deux sortes de limites *ratione personae* : celles qui se réduisent à une notion commune de *réciprocité* et celles qui résultent de stipulations spéciales qui ont plutôt un caractère négatif.

En ce qui concerne la limite de réciprocité, elle résulte pour les traités de juridiction obligatoire d'une façon implicite, de la nature même de la juridiction obligatoire. Celle-ci, étant volontaire, ne peut résulter que d'un engagement qui, pour pouvoir préexister d'une manière irrévocable à la naissance du différend, doit revêtir une forme contractuelle, doit être pris dans un contrat, c'est-à-dire vis-à-vis de certains autres Etats.

Ainsi, l'engagement de juridiction obligatoire se trouve assumé d'une façon qui tend à la réciprocité par la nature synallagmatique du contrat. En allant plus loin, on peut dire que, d'une façon générale, la notion de réciprocité se déduit de la nature même du droit. En principe, une règle de droit — générale ou particulière — n'est une règle de droit que si elle établit un traitement réciproque à l'égard de tous, car autrement, le jeu normal de la règle de droit se trouverait faussé et celle-ci ne pourrait pas remplir la mission sociale qui lui incombe, à savoir faire régner l'ordre selon la justice.

Si, en principe, toute règle de droit présente ce caractère de réciprocité, il n'en est pas toujours ainsi. Certaines règles du droit international conventionnel comportent des dispositions prévoyant la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale, mais l'obligation y incluse ne joue qu'à l'encontre d'une seule des parties. L'obligation ne joue, en d'autres termes, qu'à sens unique et sans réciprocité, au lieu de peser sur les deux cocontractants à la fois. Cette situation, à première vue, étrange, s'explique facilement par les situations particulières que régissent ces actes. Les exemples de l'obligation de juridiction de cet ordre sont fournis par les clauses de juridiction obligatoire insérées dans les traités organisant le système de la protection internationale des minorités et celles insérées dans les traités relatifs aux mandats internationaux. En outre, certains juristes considèrent que l'acceptation sans réciprocité de la juridiction obligatoire de la Cour, comporterait une obligation d'un caractère analogue (1).

Dans les cas concernant le système de la protection internationale des minorités, *seul* l'Etat sur le territoire duquel se trouve une minorité de race, de religion ou de langue assume l'obligation de juridiction. La portée de cette obligation est que seul l'Etat sur le territoire duquel se trouve une minorité peut se voir cité, en vertu de cet engagement, par toute principale puissance alliée ou associée, ou tout membre du Con-

1. Voir *infra*, p. 85.

seil de la Société des Nations, devant la Cour permanente de Justice internationale, sans que lui, de son côté, puisse traduire ceux-ci devant la Cour (1).

Par l'article 12 du traité polonais des minorités (2) du 28 juin 1919, la Pologne agréee, en premier lieu, que les stipulations de ce traité constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Elle agréee, en second lieu, que tout membre du Conseil aura le droit de signaler à l'attention de celui-ci toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations; elle agréee, en outre, qu'en cas de divergence d'opinion sur les questions de droit ou de fait, concernant ces stipulations, entre le gouvernement polonais et l'une quelconque des puissances alliées et associées ou toute autre puissance, membre du Conseil, cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international selon les termes de l'article 14 du Pacte. Dans ce cas, le gouvernement polonais agréee que tout différend de ce genre sera, *si l'autre partie le demande*, déféré à la Cour permanente de Justice internationale. C'est en considérant cette disposition où il est dit que le différend sera soumis à la Cour, *si l'autre partie le demande*, que ce caractère très spécial de l'obligation apparaît

1. Cet état de chose s'explique par la situation particulière, dans l'ordre international, faite aux minorités. Lorsqu'on a procédé par les traités de paix de 1919, à la constitution, la reconstruction ou l'agrandissement de certains Etats, on n'a pas manqué de prendre en considération le fait que dans ces Etats nationaux ainsi constitués, l'homogénéité de la population n'était pas toujours complète et que, l'esprit national ayant à notre époque une très grande force, il convenait, pour la justice et la paix, que certaines garanties fussent accordées aux minorités se trouvant sur le territoire de ces Etats. Ce fut l'objet des stipulations expresses des traités signés par ces Etats et dont le type fut le traité du 28 juin 1919 conclu par la Pologne.

2. L'article 12 du traité polonais du 28 juin 1919 a servi de modèle aux dispositions des autres traités prévoyant tous la juridiction obligatoire de la C. P. J. I.

V. série D, n° 6 (4^e éd.), p. 538 et suivantes, série E, n° 9, p. 331. Documents de la Société des Nations, C. L. 110, 1927, I, annexe 5. Voir également Nathan Feinberg, *La Juridiction de la C. P. J. I. dans le système de la protection internationale des minorités*. Paris, 1931. — Hudson, p. 444 et suiv.

nettement. Cependant, pour la raison ci-dessus indiquée, cette situation n'affecte pas la validité de la règle. Par conséquent, il y a là une règle qui est pour la Cour, la source de sa juridiction obligatoire et la base de l'action judiciaire pour certaines puissances, et pour ces puissances seulement. Telle est, sur le point qui nous intéresse, la portée des engagements internationaux en matière de minorités.

Les divers mandats internationaux forment une deuxième catégorie d'actes comportant l'engagement *non réciproque* de juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale (1). Tous les mandats contiennent un article uniforme, reproduit d'après l'article 7 du mandat sur le sud-ouest africain allemand et en vertu duquel le *mandataire accepte* que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre membre de la Société des Nations relatif à l'interprétation ou l'application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale (2). Ainsi qu'il ressort de ce texte, c'est le mandataire et *lui seul* qui accepte l'obligation de juridiction. La portée de cette stipulation est que le mandataire, en vertu de l'engagement assumé, pourra se voir cité unilatéralement par un membre quelconque de la Société des Nations, devant la Cour. En d'autres termes, tout membre quelconque de la Société des Nations a, sur la base de cette disposition, le droit d'action judiciaire contre le mandataire. Mais ce droit n'existe pas au profit du mandataire.

La règle ainsi établie est valable. Le caractère non réci-

1. V. série D, n° 6 (4^e éd.), p. 550 et suiv. V. également Nathan Feinberg, *La Juridiction de la C. P. J. I. dans le système des mandats internationaux*. Paris, 1930. — Hudson, p. 445.

2. C'est en invoquant cette disposition du mandat sur la Palestine du 24 juillet 1922, art. 26 que le gouvernement grec déposa sa requête du 12 mai 1924 contre le gouvernement britannique dans l'affaire Mavrommatis et que la Cour se déclara compétente pour connaître de certaines des demandes helléniques. V. série C, n° 51, p. 88, série A, n° 2.

proque de l'engagement du mandataire s'explique par la situation particulière des mandats internationaux (1). Comme en matière de minorités, cet engagement présente un caractère exceptionnel par rapport au principe que toute obligation de juridiction, de par la nature contractuelle de celle-ci, implique la réciprocité. La réserve ainsi supposée est une réserve *ratione personæ* puisque, juridiquement, un engagement n'existe qu'envers un autre sujet de droit.

En outre, certains juristes considèrent (2) que l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale « purement et simplement » comporterait une situation analogue. Selon cette thèse, la portée d'une telle acceptation, serait la suivante. L'Etat qui fait une telle déclaration s'engage vis-à-vis de tous les autres membres ou Etats acceptant « la même obligation », et, de plus, vis-à-vis de certains autres Etats, c'est-à-dire vis-à-vis de tous les Etats parties au Protocole de signature et qui, eux, n'ont pourtant pas souscrit à la disposition facultative. Dans ce dernier cas, l'obligation qui en découle ne serait pas réciproque. Seuls les Etats parties au Protocole de signature auraient le droit d'action contre l'Etat ayant souscrit à ladite disposition facultative « purement et simplement », tandis que ce dernier Etat ne pourra pas actionner un Etat partie au Protocole de signature, pour la raison très simple que celui-ci n'a pas assumé l'obligation de juridiction, mais a conservé son droit d'accès à la Cour (3).

1. V. H. Rolin, *Le système des mandats coloniaux, dans la R. D. I. L. C.*, 1920, p. 129 et suiv. ; — V. également, H. Marx, *Une contribution au problème de la nature juridique du mandat international, ibidem*, 1938, p. 353 et suiv.

2. V. Enriques, *L'acceptation sans réciprocité de la juridiction obligatoire de la C. P. J. I.*, dans *la R. D. I. L. C.*, 1932, p. 834 et suiv.

3. Sur ce point la Cour n'a pas eu l'occasion de se prononcer. Les Etats ayant souscrit sans réciprocité à la disposition facultative sont : Haïti, 7 septembre 1921 (sans conditions) ; Liechtenstein, 27 mars 1930, pour 5 ans ; Lithuanie, 5 octobre 1921, renouvelé le 14 janvier 1930, mais l'ayant souscrit

Dans un certain nombre de cas, les déclarations excluent des différends entre le déclarant et certains autres membres ou Etats. C'est ainsi que, sauf l'Etat libre d'Irlande, tous les membres du Commonwealth britannique ont exclu les différends entre eux et le gouvernement de tout autre membre de la Société des Nations qui fait partie du Commonwealth britannique ; tous ces différends sont réglés de manière dont sont, ou seront, convenues les parties (1). La Roumanie et la Yougoslavie ont accepté la juridiction de la Cour « à l'égard de tout gouvernement reconnu » par elles et « sous condition de réciprocité » (2). La Pologne de son côté a exclu les différends « qui s'élèveraient avec des Etats refusant d'établir ou de maintenir des relations diplomatiques normales avec la Pologne » (3). Le Brésil a souscrit à la disposition facultative « sous réserve de l'acceptation de la juridiction obligatoire par deux au moins des puissances représentées d'une façon permanente au Conseil de la Société des Nations » (4). Enfin, le Salvador a accepté la juridiction obligatoire « sans condition de réciprocité seulement à l'égard d'Etats qui acceptent l'arbitrage dans cette forme ; la formule est peu claire (5).

pour 5 ans de nouveau, lors du deuxième renouvellement en date du 12 mars 1935, elle l'a accepté avec réciprocité ; Monaco, 26 avril 1937 (pour 5 ans) ; Nicaragua, 24 septembre 1929 (sans conditions) ; Paraguay, 11 mai 1933 (sans conditions) mais le 27 mai 1938, le ministre du Paraguay en France avait, d'ordre de son gouvernement, transmis au Secrétaire Général de la S. D. N. le texte d'un décret aux termes duquel le Paraguay retirait sa déclaration d'acceptation reconnaissant comme obligatoire la juridiction de la Cour. Cette déclaration avait été faite purement et simplement, c'est-à-dire sans condition, ni limitation de durée. Le Secrétaire Général a fait savoir au Ministre du Paraguay qu'en l'absence de dispositions expresses dans le Statut concernant la dénonciation des déclarations, il devait se borner à transmettre la copie de sa communication aux Etats parties ou Protocole de signature du Statut de la Cour et aux Membres de la S. D. N. Les réponses d'un certain nombre de gouvernements ont été reçues par le Secrétaire Général (série E, n° 5, p. 220).

1. Série E, n° 15, p. 211.

2. *Id.*, p. 222 et 224.

3. *Ibid.*, p. 222.

4. *Ibid.*, p. 213.

5. *Ibid.*, p. 223.

De ce qui précède, l'idée générale suivante peut être retenue : la notion de « réciprocité » se déduisant en quelque sorte de la nature même de la règle de droit, est impliquée dans tous les actes internationaux comportant l'engagement de juridiction obligatoire entre Etats. Une « réserve » de non réciprocité doit, en conséquence, être toujours stipulée d'une manière spéciale, expresse. De par son caractère exceptionnel, elle est donc, en principe, générale et commune à toutes les sources de juridiction obligatoire.

Mais ce problème n'est pas le seul ; un autre, de caractère plus général encore, se présente, concernant la question de la compétence *ratione personae* de la Cour permanente de Justice internationale. Sans vouloir présenter une analyse complète sur la question (1), ce qui dépasserait le cadre de nos recherches, il y a lieu de mentionner ce qui suit :

La Cour permanente de Justice internationale est une institution judiciaire *internationale* permanente, dotée d'un Statut qu'elle doit observer. En vertu de l'article 34 de ce Statut « seuls les Etats ou membres de la Société des Nations ont qualité pour se présenter devant la Cour ». L'article 35, de son côté, stipule : « La Cour est ouverte aux membres de la Société des Nations ainsi qu'aux Etats mentionnés à l'annexe du Pacte. » Dans son alinéa 2, l'article 35 donne au Conseil le pouvoir de régler « les conditions auxquelles elle est ouverte aux autres Etats » (2).

La compétence *ratione personae* découlant implicitement du caractère de la Cour et explicitement du texte de son Statut, constitue une limite *ratione personae* apportée à la juridiction de la Cour.

En faveur du système donnant aux seuls Etats le droit

1. Pour les détails, v. Procès-verbaux, p. 216 et suiv. — Stauffenberg, p. 217 et suiv. — Hudson, p. 405 et suiv.

2. V. résolution du Conseil de la S. D. N. en date du 17 mai 1922 (Série B, n° 6, p. 22-23).

d'action judiciaire devant la Cour, on invoque la règle, découlant du principe de la souveraineté des Etats, qu'aucun Etat ne peut être cité devant la Cour sans son consentement préalable. Or, la Cour ayant à fonctionner exclusivement dans le domaine international et les particuliers n'étant pas sujets du droit international, il était impossible de mettre les Etats et les particuliers sur le même plan (1).

Ainsi, la limitation de la juridiction obligatoire par la notion de réciprocité et celle qui découle de la compétence *ratione personae* de la Cour, mettent en relief le caractère personnel de la justice internationale laquelle demeure, même avec le système de la juridiction obligatoire, essentiellement contractuelle et particulière au lieu d'être, comme la justice interne, impersonnelle et générale. Ce même caractère personnel de la justice se manifeste aussi quant aux effets de la sentence rendue. « La décision de la Cour, dit l'article 59 du Statut, n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé. » Ce n'est donc pas seulement quant à l'action judiciaire elle-même, mais aussi quant aux effets de celle-ci, que la justice internationale apparaît comme personnelle, caractère qui s'harmonise avec la nature même de la justice entre les nations. Son emprise demeure donc toujours dans les limites posées par les parties elles-mêmes et pour elles seulement. Cette constatation évoque l'idée d'une notion qui est à la base de tout un système de règlement pacifique des conflits internationaux, celle de la confiance. Plus elle sera grande, plus l'emprise de la justice internationale s'élargira et inversement. Le problème de l'efficacité d'une juridiction interna-

1. V. Procès-verbaux, p. 204 et suiv. Les demandes adressées au Greffier de la C. P. J. I. émanant de personnes privées, de simples particuliers ou d'apatrides, n'ont aucune suite ; la procédure n'étant pas ouverte, le Greffier oppose toujours une fin de non recevoir fondée sur l'art. 34 du Statut. Cependant, la C. P. J. I. peut connaître des questions qui affectent les intérêts d'individus, mais seulement si le gouvernement dont le particulier est le ressortissant a internationalisé ces intérêts en les prenant en mains ; se considérant comme lésé lui-même dans les droits et intérêts de son ressortissant, ce gouvernement demeure le *dominus litis* et agit pour son propre compte.

tionale est donc un problème d'ordre essentiellement psychologique, comme l'est également l'ordre international lui-même.

SECTION II

Des limites « ratione materiae ».

Pour que la Cour permanente de Justice internationale puisse juger, il faut qu'il y ait un *différend*. Un différend est « un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes » (1). Cette définition vaut aussi entre Etats. Elle englobe le différend juridique et le différend politique. Le premier est une contestation sur un point de droit : un droit prétendu par un Etat et contesté par l'autre ; ou bien la contestation porte sur l'existence, l'interprétation ou l'application d'une règle de droit. Le second est une contestation sur les intérêts sans qu'il y ait prétention ou contestation de droit. Autrement dit, le différend est juridique lorsqu'il se résout par l'application du droit en vigueur : il est politique si l'application du droit n'en fournit pas la solution, ou bien si le droit apporte une solution, c'est une solution qui laisse subsister le conflit.

La pratique internationale connaît cette distinction de différends juridiques et de différends politiques et elle a créés pour leur solution deux méthodes distinctes : l'arbitrage juridique et l'arbitrage politique ou diplomatique.

La Cour permanente de Justice internationale, dont la « mission propre » consiste à trancher des différends entre Etats, sur la base du droit international, ne peut connaître, en principe, que les différends d'ordre juridique et non pas ceux d'ordre politique, car elle est une institution judiciaire appelée à « dire le droit » et non pas à poser de nouvelles

1. Série A, n° 2, p. 11.

règles de droit. Par conséquent, un différend international pour la solution duquel l'application des règles de droit en vigueur ne suffit pas, ne peut pas, en raison de sa nature, être soumis pour jugement à la Cour, faute de règles applicables, à moins que les parties n'aient conféré expressément à la Cour, le pouvoir de se prononcer *en équité*. Mais cette situation est exceptionnelle et s'harmonise mal avec une institution appelée « à dire le droit ».

Ainsi donc, pour que la Cour puisse juger, il faut un différend et pour qu'elle puisse statuer, se prononcer sur ce différend, il faut des règles de droit.

Le problème de la compétence *ratione materiae* de la Cour permanente de Justice internationale se résout par le caractère *judiciaire* de celle-ci, de même que le problème de la compétence *ratione personae* est résolu par son caractère *international*. Les limites de la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale quant aux différends n'embrassent donc que les différends juridiques.

Ainsi, lorsqu'on parle des « réserves » matérielles, il faut entendre par là certaines catégories de différends juridiques que les Etats, lors de leur engagement, ont voulu soustraire par des clauses expresses à l'emprise de l'obligation juridictionnelle.

Le cadre de la juridiction obligatoire est limité. L'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour prévoit la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques unes des quatre catégories de différends d'ordre juridiques qui sont énumérés dans la suite du texte. L'article 17 de l'Acte général d'Arbitrage, du 26 septembre 1928, la prévoit » pour tous différends au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit ». Les traités bilatéraux de juridiction obligatoire la prévoient dans des termes analogues à l'un ou l'autre de ces deux textes. Enfin, les clauses de juridiction obligatoire insérées dans divers actes internationaux visent les contestations qui surgiraient au sujet d'application ou d'interprétation de ces actes.

Qu'il s'agisse de l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour, ou de l'article 17 de l'Acte général, ou encore d'un traité ou d'une clause de juridiction obligatoire, l'Etat se soumet au règlement judiciaire au moyen d'un acte de volonté : la déclaration l'adhésion ou la signature d'un acte. Dans cet acte, l'Etat peut, au moment où il le formule, introduire des « réserves ».

L'article 36, alinéa 2, est compatible avec n'importe quelle réserve. De même les traités bilatéraux de règlement judiciaire ou les clauses de juridiction obligatoire. Cependant, il n'en est pas de même pour l'Acte général d'Arbitrage où la faculté de réserve est moins étendue. Selon l'article 39 (1), un Etat est autorisé, au moment où il adhère à l'Acte général, à subordonner son acceptation — indépendamment de la faculté pour lui d'adhérer soit à l'ensemble de l'Acte, soit à certaines dispositions seulement (art. 38) à certaines conditions *limitativement* énumérées (2).

En fait, les Etats ont largement usé de cette possibilité.

Une de ces réserves d'ordre matériel, la plus fréquemment employée par les Etats, porte sur les *différends pour lesquels*

1. L'art. 39 de l'Acte général porte que « l'une des parties pourra, en adhérant au présent Acte général, subordonner son acceptation aux réserves *limitativement* énumérées dans le paragraphe suivant. Ces réserves devront être indiquées au moment de l'adhésion. Ces réserves pourront être formulées de manière à exclure des procédures décrites par le présent acte :

a) les différends nés de faits antérieurs soit à l'adhésion de la partie qui formule la réserve, soit à l'adhésion d'une autre partie avec laquelle la première viendrait à avoir un différend (limite *ratione temporis*) ;

b) les différends portant sur les questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats (limite *ratione materiæ*) ;

c) les différends portant sur des affaires déterminées ou des matières spéciales nettement définies telles que le statut territorial ou rentrant dans des catégories bien précisées (limite *ratione materiæ*).

2. L'Acte général a quatre chapitres : 1. Conciliation ; 2. Règlement judiciaire ; 3. Règlement arbitral ; 4. Dispositions générales. Selon l'article 38, l'adhésion A = I, II, III, IV ; — B = I, II, IV ; — C = I, IV. Pour le texte, voir : Série D, n° 6 (4^e éd.), p. 70 et suiv. et pour l'état d'adhésion, Série E, n° 15, p. 35.

les traités en vigueur prévoient d'autres modes de règlement. Il en est ainsi par exemple dans les traités d'arbitrage de Locarno (art. 1), dans l'Acte général (art. 29, 2^e) et dans d'autres traités conclus par la suite, ainsi que dans de nombreuses déclarations faites en vertu de l'article 36 du Statut de la Cour.

Une autre limite de juridiction obligatoire de la Cour, fréquemment employée par ces mêmes actes, porte sur les *questions d'ordre interne* ou « les questions que le droit international laisse à la *compétence exclusive* des Etats » (1). Tel est le cas de l'Acte général, d'un certain nombre de déclarations ainsi que de nombreux traités de juridiction obligatoire. Toutefois, certains traités, comme par exemple, le traité roumano-turc ou le traité turco-yougoslave de 1933, donnent expressément le droit à l'autre partie, si elle est d'un avis opposé, de faire décider, préalablement, par la Cour, si le différend est de la compétence de l'une des parties.

De plus, un certain nombre de déclarations ou de traités excluent du règlement judiciaire les différends portant sur le *statut territorial* du déclarant ou des Etats signataires du traité.

Enfin, d'autres limitations d'ordre matériel, plus rarement employées, portent sur les différends touchant les questions pécuniaires ou les principes constitutionnels d'un Etat (2).

Ainsi, lorsqu'on lit, dans un engagement international, que

1. C'est ainsi qu'à la suite de l'acte 15, § 8, du Pacte de la S. D. N., les membres du Commonwealth britannique, à l'exception de l'Etat libre d'Irlande, ont, dans leurs déclarations, excepté les questions que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats (v. E, n° 15, p. 211 et suiv.). M. Hudson pense que cette limitation est superflue puisqu'il ne voit pas comment on peut faire entrer ces questions dans l'une quelconque des quatre catégories énumérées à l'article 36 du Statut (Hudson, p. 469).

2. V. par exemple les déclarations du Salvador et de l'Argentine, Série E, n° 15, p. 212 et 223.

les Etats signataires s'engagent à soumettre pour jugement à la Cour permanente de Justice internationale, « tous différends » d'ordre juridique, il faut, pour se rendre un compte exact de l'étendue d'un tel engagement, ne pas perdre de vue toutes ces diverses et multiples réserves apportées par les Etats lors de leur engagement, à l'obligation ainsi prise. Certaines catégories de différends d'ordre juridique se trouvent généralement soustraits à l'emprise de l'action judiciaire internationale. Mais ce n'est pas tout. Les différends peuvent être envisagés quant au moment de leur survenance, et alors les engagements de juridiction obligatoire ne manquent pas d'apporter des limitations quant au temps, à leur obligation d'aller devant la Cour. C'est ce que nous allons voir dans la section suivante.

SECTION III

Des limites « ratione temporis ».

En principe, les engagements internationaux de juridiction obligatoire sont pris pour une durée déterminée ; l'obligation de juridiction se trouve par là limitée ; celle-ci n'est opérante que pendant la validité de l'engagement.

De plus, les Etats peuvent, en passant un traité, convenir que les différends nés à partir de telle date précise, seront soumis pour jugement à la Cour à l'exclusion des autres. Cette date peut être celle à partir de laquelle le traité entre en vigueur, ou une date antérieure ou postérieure à sa mise en vigueur.

Dans la pratique, les Etats ont souvent convenu que seuls les différends qui surgiront à une date postérieure à la conclusion du traité seront soumis à la Cour ; on laissait les différends antérieurs de côté comme étant sans intérêt et « appartenant au passé ».

Un différend peut naître avant ou après l'engagement de juridiction ; il peut tirer son origine de faits et situations an-

térieurs ou postérieurs à l'engagement ou à une autre date déterminée. Les Etats ont souvent exclu de leurs engagements de juridiction obligatoire les différends nés après la mise en vigueur du traité tirant leur origine de faits et situations antérieurs au traité.

En ce qui concerne la disposition facultative, un certain nombre d'Etats a apporté, lors de leur déclaration de l'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour, la limitation *ratione temporis*, de manière à ce que l'obligation de juridiction n'englobe que les « différends qui s'élèveraient *après la ratification* (ou la signature si la ratification n'est pas exigée) au sujet de situations ou de faits postérieurs à la dite ratification » (ou la signature) (1).

Avec de telles limitations, il faut pour que la Cour puisse statuer, que le différend soit né après une certaine date critique et de plus qu'il soit né au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette date.

L'Acte général d'Arbitrage autorise un Etat, lors de son adhésion à l'Acte, à réserver « les différends nés de faits antérieurs soit à l'adhésion de la partie qui formule la réserve, soit à l'adhésion d'une autre partie avec laquelle la première viendrait à avoir un différend ».

Nombreux sont également les traités bilatéraux de règlement judiciaire obligatoire qui ont formulé des limitations *ratione temporis* analogues à celles que contiennent les divers actes d'adhésion à la disposition facultative ou à l'Acte général de 1928 (2).

1. La Belgique fut la première à apporter cette limitation *ratione temporis* à sa déclaration du 25 septembre 1925. Pour les autres déclarations, voir série E, n° 15, p. 211. et suiv.

2. Les conventions de Locarno du 16 octobre 1925, stipulent que « cette disposition (c'est-à-dire toutes contestations au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit) ne s'applique pas *aux contestations*

Par deux fois, la Cour permanente de Justice internationale a eu l'occasion de préciser la portée de la limitation *ratione temporis* formulée dans les termes « sur tous les différends qui s'élèveraient après la ratification de la présente déclaration au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette ratification ».

Dans l'affaire des *Phosphates du Maroc* (1), le gouvernement français a opposé à la recevabilité de la requête italienne des exceptions préliminaires visant l'incompétence de la Cour, attendu que, selon le gouvernement français, le différend dont le gouvernement italien a saisi la Cour, s'est élevé au sujet de situations ou de faits antérieurs à une certaine « date critique » et qu'il échappe par conséquent à la juridiction obligatoire de la Cour telle qu'elle est fixée entre la France et l'Italie par les déclarations émanant à cet égard des deux gouvernements.

L'Italie prétendait, au contraire, que les faits et les situations au sujet desquels s'est élevé le différend ne sont pas antérieurs à la date à laquelle est entrée en vigueur l'acceptation de la juridiction de la Cour dans les rapports entre les deux Etats ; qu'en effet, la controverse portait tantôt sur des faits qui se sont matériellement vérifiés après la date sus-indiquée, tantôt sur des « situations » permanentes qui sont « même une réalité actuelle » ; qu'en outre, ces faits et situations donnent lieu « dans leur ensemble à un fait illicite continué et progressif » qui tombe sous l'emprise de la juridiction obligatoire à un double titre : en tant qu'il s'est perfectionné à une date postérieure à celle qui est décisive et qu'il entraîne une situation de plus vaste portée qui continue à violer, prétendait le gouvernement italien, la loi internationale.

nées de faits qui sont antérieurs à la présente convention et qui appartiennent au passé. » L'Acte général de 1928 change un peu la rédaction de cette formule sans changer le sens, en disant que « les réserves pourront être formulées de manière à exclure les différends nés de faits antérieurs. »

1. Série A/B. n° 74.

Seule la déclaration française contenait cette limitation *ratione temporis* ; par le jeu de la réciprocité, l'Italie avait également le droit de s'en prévaloir. C'est donc la déclaration française que la Cour devait examiner pour déterminer le bien ou le mal fondé des exceptions préliminaires présentées par le gouvernement français.

Les termes de la déclaration française limitent *ratione temporis* la portée de l'acceptation par la France de la juridiction obligatoire de la Cour. Cette limitation est double. Elle concerne en premier lieu, *la date à laquelle s'élève le différend lui-même*. Ce point ne fait pas l'objet de l'exception présentée par le gouvernement français. En fait, celui-ci ne conteste pas que le différend s'est élevé après la ratification de la déclaration. Il n'y a donc pas lieu pour la Cour de s'y arrêter.

La deuxième limitation contenue dans la déclaration a trait à *la date des situations ou des faits au sujets desquels le différend s'élève*. C'est de cette limitation que se prévaut le gouvernement français pour soutenir que les situations et les faits dont procède le différend en l'espèce, étant antérieurs à la date de son acceptation de la juridiction obligatoire, la requête italienne est irrecevable.

« La juridiction n'existe, dit la Cour, que dans les termes où elle a été acceptée » (2). Dans l'espèce, les termes qui forment la base de l'exception *ratione temporis* présentée par le gouvernement français sont parfaitement claires. Seuls relèvent de la juridiction obligatoire les situations ou les faits postérieurs à la date de la ratification au sujet desquels s'est élevé le différend, c'est-à-dire, ceux qui doivent être considérés comme « *générateurs du différend* ».

En formulant une limitation *ratione temporis* en de tels termes, on a entendu enlever à l'acceptation de la juridiction obligatoire *tout effet rétroactif*, soit pour éviter de façon générale de réveiller des griefs anciens, soit pour exclure la possi-

1. Série A/B, n° 74, p. 23.

2. Série A/B, n° 74, p. 23.

bilité de voir déferés par requête unilatérale à la Cour des situation ou des faits qui remontent à une époque où l'Etat mis en cause n'était pas à même de prévoir le recours dont pouvaient être l'objet ces faits et ces situations.

La déclaration française parle « des *situations* ou des *faits* ». La Cour estime que l'emploi de ces deux termes correspond à la volonté de l'Etat déclarant, d'embrasser dans une expression aussi compréhensive que possible, tous les éléments susceptibles de donner naissance à un différend. Elle observe d'autre part que les deux termes « situations » et « faits » étant placés sur la même ligne, la limitation *ratione temporis* leur est commune et que par conséquent, aucune extension ou diminution de la juridiction obligatoire ne saurait résulter du fait qu'on n'emploie qu'un seul de ces deux termes.

Les situations et les faits qui sont l'objet de la limitation *ratione temporis* doivent être examinés à un double point de vue : par rapport à une certaine date, et par rapport à leur *relation* avec la naissance du différend. Des situations ou des faits postérieurs à une certaine date donnée ne déterminent la juridiction de la Cour que si c'est à leur sujet que s'est élevé le différend.

L'antériorité ou la postériorité d'une situation ou d'un fait par rapport à une certaine date donnée est une question d'espèce, tout comme le fait de savoir quels sont les situations et les faits au sujet desquels le différend s'est élevé. Pour résoudre ces questions, il faut garder toujours présent à l'esprit la volonté de l'Etat qui, n'ayant accepté la juridiction obligatoire que dans certaines limites, n'a entendu y soumettre que les seuls différends qui sont « réellement nés » de situations ou de faits postérieurs à son acceptation. On ne saurait reconnaître, dit la Cour, une telle relation entre un différend et des éléments postérieurs qui supposent l'existence ou qui ne comportent que la confirmation ou le simple développement de situations ou de faits antérieurs, alors que

ceux-ci constituent les véritables éléments « *générateurs du différend* ».

C'est en tenant compte de ces considérations que la Cour doit rechercher la date à laquelle s'est élevé le différend lui-même. En l'espèce, la Cour a estimé qu'elle n'avait pas à se prononcer sur ce point, la date n'étant pas de nature à modifier en aucune façon ses conclusions. Elle n'a donc examiné que la date des situations ou des faits au sujet desquels le différend s'est élevé (1).

Dans son arrêt du 4 avril 1939 (Compagnie d'Electricité de Sofia et de Bulgarie (2) : exception préliminaire), la Cour a rappelé ce qu'elle avait dit dans son arrêt du 14 mai 1938 (Phosphates du Maroc : exceptions préliminaires). Le gouvernement bulgare a contesté la compétence de la Cour en opposant une exception préliminaire qu'il prétendait tirer de la limitation *ratione temporis* contenue dans la déclaration belge.

A cette occasion, la Cour a maintenu son point de vue en disant encore une fois que les situations ou les faits qui doivent être pris en considération au point de vue de la juridiction obligatoire sont uniquement ceux qui doivent être considérés comme « *générateurs du différend* ». « Il est vrai, dit la Cour, qu'un différend peut présupposer l'existence d'une situation ou d'un fait antérieur, mais il ne s'ensuit pas que le différend s'élève au sujet de ce différend ou de ce fait. Il faut que la situation ou le fait au sujet duquel on prétend que s'est élevé le différend en soit réellement la cause ».

Toutefois, le juge Erich (3), dans son opinion individuelle a soutenu que, conçue dans une acceptation très restreinte, la limitation *ratione temporis* sur laquelle bien des Etats ont insisté dans leur déclaration, pourrait être presque vidée de

1. Série A/B, n° 74, p. 21-25.

2. Série A/B, n° 77, p. 82 et suiv.

3. Série A/B, n° 77, p. 143.

son contenu. Un prétendu dommage subi antérieurement à l'entrée en vigueur de l'engagement pourrait être relevé par une réclamation présentée postérieurement à la date critique devant une autorité nationale judiciaire ou administrative. Le sujet définitif de la demande pourrait ensuite être allégué comme un acte illicite et comme l'élément *générateur du litige*. Par là, la personne intéressée aurait la possibilité de faire revivre un différend auquel, d'après la limitation, la convention ne devrait pas être appliquée.

Quoi qu'il en soit, on peut dire que la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale est bien fixée sur ce point.

Une autre limitation, ou plus exactement une autre condition *ratione temporis* peut être signalée. Nous l'empruntons à l'article 3 du Traité de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire, du 23 juin 1931, entre la Belgique et la Bulgarie, Traité qui a servi de base, avec la disposition facultative, à la requête introduite devant la Cour par le gouvernement belge contre le gouvernement bulgare, relativement à l'affaire de la Compagnie d'Electricité de Sofia et de Bulgarie. Cette condition est ainsi formulée : « 1^o S'il s'agit d'un différend dont l'objet, d'après la législation intérieure de l'une des hautes parties contractantes, relève de la compétence des autorités judiciaires ou administratives, cette partie pourra s'opposer à ce que ce différend soit soumis aux diverses procédures prévues par le présent traité, avant qu'une *décision définitive* ait été rendue dans les délais raisonnables par l'autorité compétente ; 2^o La partie qui, dans ce cas, voudra recourir aux procédures prévues par le présent Traité, devra notifier à l'autre partie son intention, dans un délai d'un an, à partir de la décision susvisée. »

Ce n'est pas là, à proprement parler, une limitation *ratione temporis*. C'est plutôt une *condition ratione temporis*, c'est-à-dire, la Cour n'est pas compétente actuellement, mais après qu'une décision ait été rendue dans les « délais raisonnables »

par l'autorité nationale compétente et, de plus, après un préavis d'un an (ou de six mois), la Cour sera alors compétente.

En étudiant les multiples et diverses limitations apportées par les Etats à leurs engagements de juridiction obligatoire, soit lors de leur adhésion à la disposition facultative, soit lors de leur adhésion à l'Acte général d'Arbitrage, soit aussi lors de la conclusion de traités ou autres actes de juridiction, une tendance nouvelle ne manque pas de surprendre quelque peu quiconque a étudié également les traités bilatéraux d'arbitrage permanent conclus dans une époque antérieure à celle qui fait l'objet de nos recherches, je veux dire, les traités conclus avant 1920.

Les limitations ou « réserves » classiques, de style, dans les traités d'avant 1920, étaient celles qui portaient sur les différends touchant l'*indépendance* ou l'*honneur* national des Etats contractants, leurs *intérêts vitaux*, et aussi les intérêts des *tierces puissances*. De plus, la question de savoir si tel différend touchait à l'indépendance ou à l'honneur national des Etats était soustrait au règlement arbitral et était laissé aux Etats contractants eux-mêmes. Le traité franco-britannique du 14 octobre 1903, qui a servi de modèle aux nombreux traités d'arbitrage conclus par la suite, est l'exemple type de ces réserves.

Dans les engagements internationaux de juridiction obligatoire, conclus entre 1920 et 1939, rien de cela. Nous trouvons une limitation d'ordre *matériel* que, seuls les différends juridiques seront soumis pour jugement à la Cour permanente de Justice internationale, mais la question préjudicielle, à savoir si tel différend est ou non juridique est un point sur lequel la Cour doit statuer et non les Etats. Nous trouvons également un certain nombre de traités qui parlent de différends qui toucheraient aux intérêts de tierces puissances, mais ce n'est plus pour soustraire ces différends au règlement judiciaire, mais bien au contraire, pour préciser qu'une telle situation ne fera pas obstacle à ce que ces différends soient soumis à la Cour permanente de Justice internationale. C'est ainsi, pour

ne citer que le dernier en date dans ce genre, que le traité pour le règlement pacifique des différends, conclu à Téhéran, le 24 juillet 1937, entre l'Irak et l'Iran, porte dans son article 20 que :

1. Le Présent traité s'appliquera entre les hautes parties contractantes, *alors même qu'une puissance tierce a un intérêt ou un différend.*

2. Dans la procédure de conciliation ou d'arbitrage, les parties peuvent, d'un commun accord, inviter cette puissance tierce à intervenir (1).

La situation est pour ainsi dire renversée. Les Etats n'excluent plus du règlement judiciaire les différends touchant les intérêts de puissances tierces ; bien mieux, ils ne parlent plus d'intérêts vitaux, d'honneur national et d'indépendance.

Evidemment, comme nous l'avons dit, à part l'Acte général, tous les autres actes de juridiction obligatoire, même l'article 36 du Statut de la Cour, sont compatibles avec n'importe quelle « réserve » ou limitation. Alors, dans ces circonstances, nous pouvons nous demander ce que sont devenues ces « réserves classiques ». Pourquoi les Etats n'introduisent-ils plus de telles limitations dans les récents traités de juridiction ?

La raison nous semble être la suivante. Les questions portant sur l'intérêt des tiers, les intérêts vitaux et surtout sur l'honneur national sont des notions très imprécises. Aucun critère n'existe pour déclarer, par exemple, que tel différend

1. Série E, n° 15, p. 242, art. 20. Voir dans ce sens les traités suivants : Série D, n° 6, 11-70 (art. 35 de l'Acte général) ; 116-382, art. 31 ; 117-384, art. 34 ; 132-413, art. 31 ; Série E, n° 9, 430-38, art. 20 ; E, n° 10 : 444-283, art. 34 ; 446-292, art. 21 ; 448-299, art. 21 ; E, n° 11 : 476-280, art. 23 ; 478-290, art. 34 ; 479-293, art. 19 ; E, n° 12 : 497-374, art. 23 ; E, n° 13 : 510-309, art. 22 ; E, n° 14 : 530-305, art. 34 ; 351-397, art. 34 ; E, n° 15 : 541-245, art. 20. Le premier chiffre indique le numéro du traité, le second la page où se trouve l'article en question. Nous avons pu trouver aussi quelques rares traités qui excluent les différends touchant les intérêts de tierces puissances, comme les traités d'avant 1920. Voir Série D, n° 6, p. 387, art. 12 ; Série E, n° 10, p. 304 ; Série E, n° 12, p. 374, art. 23.

touchait à l'honneur de l'Etat, et que, de ce chef il devait être réservé. La réserve est encore plus imprécise si le traité laisse à chaque Etat, comme c'était le cas dans le traité franco-britannique de 1903, le soin de décider si tel différend touche son honneur et doit être soustrait du règlement judiciaire.

Après la création de la Société des Nations et de la Cour permanente de Justice internationale, la situation politique générale était telle qu'elle paraissait propice à un grand développement des procédés techniques de solutions pacifiques des différends entre les Etats, plus favorable aussi à des engagements plus précis et plus francs de juridiction obligatoire.

Le progrès le plus grand dans la matière des limites apportées par les Etats à leurs obligations de juridiction est enregistré par l'Acte général d'Arbitrage. Par son article 39, un Etat peut subordonner son acceptation à certaines réserves. Mais ce qu'il y a de nouveau, c'est que les réserves ainsi prévues sont en nombre *limité* :

a) les *différends antérieurs*, soit à l'adhésion de la partie qui formule la réserve, soit à l'adhésion d'une autre partie avec laquelle la première viendrait à avoir un différend (cette réserve est analogue à celle de Locarno).

b) les différends portant sur les questions que le droit international laisse à la *compétence exclusive* des Etats. (Cette réserve est celle de l'art. 15, § 8 du Pacte de la Société des Nations.)

c) les *différends portant sur les affaires déterminées ou de matières spéciales nettement définies*, telles que le statut territorial, ou rentrant dans des catégories bien précises.

C'est ici que gît la véritable innovation de l'Acte général. Les Etats peuvent faire des réserves, mais à la condition de les bien préciser. En d'autres termes, ils peuvent soustraire aux procédures de l'Acte général, soit une affaire déterminée, soit une catégorie d'affaires auxquelles l'Etat tiendrait essentiellement, mais la portée de telles réserves sera soumise à la Cour permanente de Justice internationale, et non, comme par le

passé, laissée à l'appréciation subjective de l'Etat. Il en est de même en ce qui concerne les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions de l'Acte général et de la *qualification* des conflits (art. 41).

De plus, selon l'art. 40 de l'Acte général « toute partie dont l'adhésion n'aura été que partielle (art. 38) ou subordonnée à des réserves (art. 39) pourra, à tout moment, au moyen d'une simple déclaration, soit étendre la portée de son adhésion, soit renoncer à tout ou partie de ses réserves ». C'est en quelque sorte une invitation faite aux Etats, à renoncer à des réserves ; à tout moment et au moyen d'une simple déclaration, un Etat peut élargir la portée de son adhésion.

Tout cela a été fait par les auteurs de l'Acte général en vue de permettre à tous les Etats de trouver pour eux un engagement convenable ; tout cela constitue certes un progrès technique très important : l'efficacité de l'engagement passe avant l'étendue de son obligation.

* * *

Nous venons de voir les limites de divers ordres qui sont portées à la juridiction obligatoire. Ces limites jouent d'une façon différente suivant que l'action en justice se déclanchera sur compromis ou sur requête. Dans l'action sur compromis, l'Etat bénéficiaire s'en prévaut lors de la rédaction du compromis. Dans l'action sur requête, l'Etat défendeur les fera valoir au moyen de l'exception préliminaire. C'est ce que nous verrons dans la seconde partie de l'ouvrage, consacrée à la mise en œuvre de la juridiction obligatoire.

DEUXIÈME PARTIE

La mise en œuvre de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale.

La mise en œuvre de la juridiction obligatoire s'effectue par l'action en justice. Celle-ci est introduite devant la Cour, soit par compromis, soit par requête. Après une étude sommaire du problème de la saisine de la Cour, dans un chapitre premier, nous étudierons, quant à la juridiction obligatoire, les particularités que présente le procès sur requête. Dans le deuxième chapitre, nous étudierons donc les difficultés auxquelles donnent lieu, souvent, dans la pratique, les instances sur requête, à savoir les exceptions préliminaires et, dans le troisième chapitre, nous exposerons les particularités de la procédure sur requête, notamment la procédure d'exception et celle par défaut.

Enfin, sans ouvrir un chapitre nouveau, nous présenterons, dans les conclusions à notre ouvrage, quelques considérations d'ordre général sur le phénomène juridictionnel obligatoire, dans le cadre de la Cour permanente de Justice internationale à un double point de vue : 1^o Ce que la juridiction obligatoire de la Cour a apporté au Droit et 2^o Ce qu'elle a apporté, durant ces vingt dernières années, au problème de la Paix entre les nations.

CHAPITRE I

LA SAISINE

La juridiction obligatoire de la C. P. J. I. et le problème de la saisine de la Cour.

Compromis et requête. — Leur différence. — Rédaction et interprétation : mentions qu'ils doivent contenir et leur importance. — Effets.

La mise en œuvre de la juridiction obligatoire s'effectue par l'action en justice. Comment, dans un cas concret, la Cour permanente de Justice internationale est-elle saisie d'une action en justice? C'est sur ce point de saisine de la Cour que nous allons voir apparaître la distinction entre, d'une part, la juridiction obligatoire et celle dite « facultative » et, d'autre part, la distinction entre une juridiction internationale et celle des tribunaux internes.

Dans l'ordre interne, le particulier dispose de plusieurs procédés pour saisir le tribunal d'une action en justice : assignation, citation, requête, etc... Par la voie de l'un de ces procédés, le plaideur s'adresse au tribunal soit directement — sur le plan de la juridiction administrative — soit indirectement, en passant par l'adversaire — sur le plan de la juridiction civile — et demande par *acte unilatéral* qu'on lui rende justice. Le tribunal saisi peut rendre sa sentence même *par défaut*. Cet état de chose découle du principe fondamental, dans l'ordre interne, que tout réclamant doit pouvoir trouver un juge.

Dans l'ordre international, le principe fondamental est que

toute juridiction procède du consentement mutuel des Etats en litige de vouloir porter leur litige devant un juge et lui demander de leur rendre justice. Dans la pratique arbitrale ancienne, largement utilisée du reste, les Etats convenaient de constituer un tribunal arbitral à propos d'un *litige déjà né*. Le tribunal arbitral ainsi constitué se trouvait saisi *ipso facto* du litige et, une fois la décision rendue, il disparaissait, sa mission ayant pris fin.

C'est un pas de plus, dans l'évolution de la juridiction internationale, que de conclure les traités d'arbitrage pour les *litiges à naître*. Par avance, donc, les Etats assument l'obligation de se concerter, en cas d'un litige éventuel, pour la nomination ou la constitution du tribunal, la détermination des pouvoirs de celui-ci et la formulation de l'objet du litige ainsi que de l'objet de la demande ou de la réclamation. Le tribunal international de droit commun n'existe pas, il n'y a pas d'obligation pour un Etat de répondre à une demande d'aller devant le juge s'il ne s'y est pas obligé par avance. En principe, un Etat ne peut pas, par acte unilatéral, assigner un autre Etat devant le juge international, ce qui est la conséquence logique du principe de la souveraineté de l'Etat.

Ainsi, sur le plan international, c'est par le procédé d'un accord appelé le *compromis*, que les Etats arrivent à constituer le tribunal ou, si celui-ci préexiste déjà, à déterminer l'objet du litige, l'objet de la demande et les pouvoirs du tribunal pour trancher le litige. Le compromis était — et l'est du reste encore aujourd'hui — la règle fondamentale du droit international judiciaire.

Le problème de la saisine est essentiellement le même dans un cas de juridiction dite « facultative » dans le cadre de la Cour permanente de Justice internationale, aussi bien que hors de ce cadre. Toutefois, la Cour étant une institution à la fois judiciaire et permanente, le contenu du compromis se trouve changé. En effet, il n'est plus besoin d'organiser un tribunal, ni même de définir les règles à appliquer par celui-ci. Le contenu du compromis se réduit principalement à la formu-

lation de l'objet du litige et la détermination de la réclamation ou des réclamations en cause. On peut y ajouter que l'accord implique l'engagement d'exécuter la sentence rendue. Dans un cas de juridiction facultative, c'est donc le compromis qui établit la compétence de la Cour en même temps qu'il saisit celle-ci de l'affaire litigieuse préexistante. Par conséquent, même dans le cadre de la Cour permanente de Justice internationale, la juridiction facultative étant le droit commun, le compromis, bien que son contenu soit changé, reste la règle fondamentale du droit international judiciaire.

Mais dans un cas de juridiction obligatoire, dans le cadre de la Cour permanente de Justice internationale, le compromis ne constitue plus le seul procédé par lequel les Etats saisissent la Cour. A côté du compromis, il est un autre procédé — possible dans les seuls cas de juridiction obligatoire — le procédé de la requête. En effet, aux termes de l'article 40 du Statut les instances sont introduites devant la Cour, selon le cas, soit par *notification du compromis*, soit par une *requête*, adressées au Greffe. On sait, cependant que l'article 38 du projet du Comité de juristes faisait de la requête le seul procédé pour saisir la Cour. Mais à ce texte a été finalement substitué l'article 40, actuellement en vigueur, et en vigueur depuis l'origine du Statut, qui règle autrement que ne l'avait envisagé le Comité de Juristes la saisine de la Cour. Celle-ci s'opère, soit par notification du compromis, soit par requête, selon les cas.

Dans l'interprétation par la Cour de l'article 40 de son Statut, ainsi que dans la doctrine et la pratique, une exception préliminaire, ou plus exactement l'acte par lequel un Etat soulève une exception, est considéré comme introduisant une nouvelle instance. Mais, si l'instance est nouvelle elle ne concerne qu'une affaire déterminée pour laquelle la Cour est saisie, soit par compromis, soit par requête.

Il y a lieu de relever deux différences importantes entre les

instances introduites par requête et celles introduites par compromis. D'une part, lorsque la Cour est saisie d'une affaire par voie de requête, celle-ci constituera un acte liminaire, succinct, que le mémoire (par quoi débute la procédure sur compromis) développera. D'autre part, la production des actes de procédure sera successive au lieu d'être simultanée, comme elle l'est dans le cas d'une instance introduite par compromis. Aux termes de l'article 41 du Règlement de la Cour, la procédure écrite comprend : *a)* dans les instances sur compromis : un mémoire de chacune des parties, un contre-mémoire de chacune des parties, une réplique de chacune des parties (Règlement, art. 41, alinéa 1) ; *b)* dans les instances sur requête et outre la requête introductive d'instance, le mémoire de la partie demanderesse, le contre-mémoire de la partie défenderesse, la réplique de la partie demanderesse, la duplique de la partie défenderesse (Règlement, art. 41, alinéa 2).

La distinction entre les deux procédures sur requête ou sur compromis se réduit ainsi à l'ordre de production des pièces de procédure. Dans l'instance sur requête, la règle sera le caractère successif des productions au lieu que dans l'instance sur compromis, instance dans laquelle la distinction entre demandeur et défendeur disparaît presque complètement, la règle sera la simultanéité des productions (1).

Aux termes de l'article 40 du Statut, les affaires sont donc portées devant la Cour, selon les cas, soit par notification du compromis, soit par une requête, adressées au Greffe ; dans les deux cas, l'*objet du différend* et les *parties en cause* doivent être indiquées. Et aux termes de l'article 32, alinéa 2, du Règlement, lorsqu'une affaire est portée devant la Cour par une requête, celle-ci, conformément à l'article 40, alinéa 1, du

1. Dans une affaire soumise à la Cour par *compromis* et où, par conséquent, il n'y a ni demandeur ni défendeur, les parties doivent avoir une opportunité égale de discuter réciproquement leurs thèses respectives. C'est là la justification de la disposition prescrivant dans les affaires ainsi soumises le dépôt simultané par les différentes parties de leurs pièces écrites (Série A, n° 23, p. 45).

Statut, doit indiquer la partie requérante et la partie contre laquelle la demande est formée, ainsi que l'objet du différend. Elle contiendra en outre, autant que possible, la mention de la disposition par laquelle le requérant prétend établir la *compétence* de la Cour ; l'*indication précise de l'objet de la demande* ; un exposé succinct des *faits et motifs* par lesquels la demande est prétendue justifiée, sous réserve des développements à fournir dans le mémoire et des preuves qui y seront annexées (1). Enfin, l'article 35 du Règlement prévoit la désignation de ou des agents des parties, ainsi que l'indication du *domicile élu* au siège de la Cour, pour les communications relatives à l'affaire en cause.

Toutes ces indications qu'exigent pour la bonne administration de la justice les stipulations expresses du Statut et du Règlement de la Cour, ont une grande importance et leur omission ou insuffisance peut entraîner l'irrecevabilité de l'acte lui-même ou même la désaisine de la Cour. En particulier, pour ce qui a trait au *titre de la compétence* de la Cour, l'article 32 du Règlement énonce que la requête « contiendra, autant que possible, la mention de la disposition par laquelle le requérant prétend établir la compétence de la Cour ». En ce sens, « une indication très sommaire », comme celle par exemple « vu les déclarations d'adhésion... à la disposition facultative de l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour » ne suffit pas. Il faut encore d'autres explications à ce sujet et notamment, expliquer si et comment les diverses parties de la demande rentrent dans les prévisions de l'article 36, alinéa 2, du Statut. Car, autrement, la partie défenderesse ne serait pas en situation de discuter, ce qui compromettrait les intérêts d'une bonne administration de la justice. Dans ces conditions, la Cour serait amenée à apprécier si la requête doit être complétée ou si, en raison de cette irrégularité, elle ne

1. Lorsqu'une affaire est portée devant la Cour en vertu d'un compromis, il est fait application de l'article 40, alinéa 1, du Statut de la Cour (Règlement, art. 32, alinéa 1).

devrait pas plutôt être déclarée irrecevable (1). La juridiction de la Cour repose en effet sur le consentement des parties ; la voie de requête n'est ouverte que si la demande rentre dans les prévisions d'un traité ou d'une clause de juridiction obligatoire. En ce sens, il n'est pas difficile d'apercevoir l'importance de la disposition exigeant la précision nécessaire du titre de la compétence de la Cour.

Non moins importantes sont les dispositions du Statut et du Règlement de la Cour concernant l'*objet du différend* et l'*objet de la demande*. Aux termes de l'article 32, alinéa 2, du Règlement de la Cour, la requête doit indiquer l'objet du différend et contenir en outre « l'indication précise de l'objet de la demande » avec un « exposé succinct des faits et des motifs par lesquels la demande est prétendue justifiée, sous réserve des développements à fournir dans le mémoire ». Aux termes de l'article 41, alinéa 2, du Règlement, la partie demanderesse doit, dans le délai qui lui est prescrit, présenter un mémoire, et celui-ci d'après l'article 42 doit contenir « un exposé des faits sur lesquels la demande est fondée, un exposé de droit et les conclusions. »

Indiquer l'objet du différend, c'est indiquer les faits dont se plaint le gouvernement demandeur et formuler les critiques que ce gouvernement entend énoncer. Et indiquer l'objet de la demande, c'est sur la base des griefs ainsi relevés par le demandeur, énoncer, et cela de manière précise, quelle décision la Cour est priée de rendre, quel redressement de la situation critiquée est attendu de cette décision, quelle réparation on demande d'ordonner (2).

Les dispositions du Statut et du Règlement de la Cour que l'on vient d'énumérer rapidement « ont pour objet, dit M. le professeur Basdevant (3), d'assurer que la partie défenderesse sera mise en situation de voir clairement, dès le début de la

1. Voir série C, n° 84, p. 196 et suiv.

2. Voir série C, n° 85, p. 987.

3. Série C, n° 84, p. 190.

procédure écrite, quelle est exactement la demande dirigée contre elle et sur quels motifs de fait ou de droit elle est appuyée. Cette partie a intérêt à savoir tout cela d'une manière aussi précise que possible, et cet intérêt correspond à celui d'une bonne administration de la justice. En conséquence, conclut M. Basdevant, une requête qui ne répondrait pas à ces prescriptions du règlement devrait être déclarée irrecevable sans examen du fond de l'affaire ».

En ce qui concerne l'article 32 du Règlement dans sa formule « indication précise de l'objet de la demande », M. le juge Anzilotti (1) a fait le commentaire suivant : « Dans l'exercice de sa fonction judiciaire, la Cour ne peut pas répondre à des questions ; elle doit statuer sur les demandes. La requête visée aux articles 40 du Statut et 35 du Règlement (actuellement l'article 32) est la demande en justice ; or, dans une demande en justice, l'indication de l'objet du différend ne peut être que l'indication de ce que le demandeur veut obtenir de la Cour et des motifs, de droit et de fait, pour lesquels il croit avoir le droit de l'obtenir (*petitum et causa petendi*). Seule une demande ainsi conçue rend possible la constitution régulière d'un procès, car un procès n'est guère concevable sans une personne qui fait valoir, à l'égard d'une autre personne, une demande sur laquelle il appartient au juge de statuer conformément au droit ».

La Cour elle-même a marqué l'importance que présente pour la bonne administration de la justice, une rédaction claire et précise de la requête. Elle a déclaré en particulier que, « si elle peut interpréter les conclusions des parties, elle ne saurait se substituer à celles-ci pour en formuler de nouvelles sur la base des seules thèses avancées et des faits allégués » (2). Il appartient donc aux parties d'apporter les éléments de droit et de fait, conformément aux prescriptions du Statut et du Règlement, pour que, d'une part, la Cour sache à quoi

1. Série A/B, n° 49, p. 350.

2. Arrêt n° 7, p. 35.

s'en tenir et, d'autre part, dans une instance sur requête notamment — que les parties elles-mêmes soient en situation de discuter leurs thèses respectives, car telles sont les exigences d'une bonne administration de la justice.

Ces précisions et ces exigences étant requises, il appartient à la Cour de statuer conformément au droit sur leur prétendue omission ou insuffisance.

En ce qui concerne la rédaction du compromis, la Cour, dans son ordonnance du 19 août 1929 (1), recommande aux parties de « tenir exactement compte des formes dans lesquelles il appartient à la Cour de manifester son opinion selon les termes mêmes des actes constitutionnels qui régissent son activité et de telle sorte que la Cour puisse connaître naturellement de ces différends ». Et dans son ordonnance du 6 décembre 1930 (2), la Cour fait mention d'une stipulation (du compromis) qui serait incompatible avec la fonction de la Cour ».

Dans son arrêt du 10 septembre 1929 (3), la Cour s'est prononcé sur le rapport existant entre les termes du compromis et les thèses que les parties font valoir au cours des débats. En ce sens, il est dit qu'une thèse qu'avait fait valoir l'agent d'une des parties en cause ne saurait certainement changer les termes de la question portée devant la Cour en vertu du compromis ; les questions sur lesquelles la Cour est priée, par compromis, de statuer, ne peuvent être changées ni élargies par l'une des parties. Et dans son arrêt rendu dans l'affaire du Lotus (4), la Cour s'est exprimée dans le même sens à l'égard des conclusions des parties. Ayant été saisie par notification du compromis, la Cour a considéré que c'est dans les termes de ce compromis plutôt que dans les conclusions des parties

1. Série A, n° 22, p. 13.

2. Série A, n° 24, p. 14.

3. Série A, n° 23, p. 17.

4. Série A, n° 10, p. 12.

qu'elle doit rechercher quels sont les points sur lesquels il lui appartient de se prononcer (1).

La Cour, dans le domaine de sa juridiction obligatoire, peut être saisie par compromis ou par requête, selon les cas. Quel est alors le procédé préférable ? En d'autres termes, c'est le problème des avantages et des inconvénients respectifs de chacune de ces deux méthodes de la saisine de la Cour qui est ainsi posé.

En pratique, le compromis apparaît comme plus courtois et plus conforme aux rapports internationaux que ne l'est la requête unilatérale dont l'effet est de traduire unilatéralement un Etat devant le juge international. Le compromis produit donc un *effet psychologique* favorable, car lorsque deux Etats se concertent, lors de la survenance d'un litige, pour se mettre d'accord au sujet de ce litige, cela prouve qu'une situation favorable, de leur part, existe pour le règlement du litige survenu. De plus, lorsque deux Etats agissent ensemble, par voie de compromis, ils débattent toutes les questions qui les séparent et ainsi se trouveront mieux définis les points litigieux. Tandis que un Etat agissant seul, par voie de requête, peut être amené à présenter l'affaire d'une manière tendancieuse et à créer ainsi une situation peu propice à éclairer le juge, ce qui rendra plus difficile la solution de l'affaire. Enfin, lorsqu'il y a un compromis, il est généralement inconcevable qu'il y ait des contestations possibles sur la compétence du juge saisi (2). Au contraire, les exceptions d'irrecevabilité ou d'incompétence sont possibles et fréquentes, comme le prouve la pratique de la Cour, dans les procès sur requête unilatérale (3).

Le procédé de la requête se présente, cependant, comme

1. En ce qui concerne l'interprétation du compromis, la Cour a appliqué les mêmes règles que pour l'interprétation des traités. V. série A, n° 24, p. 13 ; n° 22, p. 13 ; série A/B, n° 46, p. 138. — Hudson, p. 638 et suiv.

2. V. cependant l'affaire Borchgrave, Série A/B, n° 73.

3. V. *infra*, chap. II.

quelque chose de plus perfectionné, permettant de citer devant la Cour, un Etat, alors même que celui-ci ne serait pas disposé à aller devant le juge. Certes, il n'y a rien d'incompatible entre le procédé de la requête unilatérale et le principe de la souveraineté de l'Etat, puisque c'est par suite d'un engagement pris en vertu de sa souveraineté qu'un Etat est cité devant la Cour. Néanmoins, les Etats préfèrent souvent se réserver la possibilité d'une tentative de la définition de l'objet du litige que de se voir, dès maintenant obligés d'aller directement devant la Cour. C'est de cet ordre d'idées que procèdent les dispositions d'un grand nombre de traités de juridiction obligatoire, aux termes desquelles une affaire déterminée ne serait portée devant la Cour, par voie de requête, que si les parties n'arrivent pas à se mettre d'accord, dans un délai déterminé, sur les termes du compromis. Ce système qui combine aussi une tentative d'établissement du compromis, et, sinon, d'une saisine de la Cour par voie de requête unilatérale, est un système souple et opportun. Car, il assure aux Etats la possibilité de saisir la Cour, dans tous les cas, en cumulant les avantages des deux procédés. C'est là une technique juridique opportune qui, commandée par la nature des rapports internationaux, procède du souci de donner la plus grande efficacité possible à une règle de droit.

Enfin, aux termes de l'article 32, alinéa 3, du Règlement, l'exemplaire original de la requête est signé par l'agent de la partie qui l'introduit, soit par le représentant diplomatique de cette partie à La Haye, soit enfin par une personne dûment autorisée. Si la pièce porte la signature d'une personne autre que le représentant diplomatique de la partie à La Haye, cette signature doit être légalisée par ce représentant diplomatique ou par l'autorité compétente du gouvernement intéressé. Et aux termes de l'article 33 du Règlement, lorsque la Cour est saisie d'une affaire par requête, copie de la requête certifiée conforme par le Greffier, entre les mains de qui elle est déposée, est immédiatement transmise par lui à la partie contre

laquelle la demande est formée. Lorsque la Cour est saisie par compromis déposé par une seule des parties, le Greffier notifie immédiatement ce dépôt à l'autre partie. En ce qui concerne la langue en laquelle la requête ou le compromis sont rédigés, aux termes de l'article 39 du Statut, elle doit être le français ou l'anglais.

L'instance, une fois liée, les parties se trouvent soumises à la juridiction de la Cour et l'affaire ne pourra plus être retirée unilatéralement. Par contre, les parties demeurent libres, agissant ensemble, de demander que la procédure soit arrêtée, de même qu'elles demeurent libres de résoudre amiablement le litige en cause. Aux termes de l'article 68 du Règlement, avant le prononcé de l'arrêt, si les parties tombent d'accord sur la solution à donner au litige et font connaître par écrit à la Cour ou si, d'un commun accord, elles lui font connaître par écrit qu'elles renoncent à poursuivre l'instance, la Cour rend une ordonnance leur donnant acte de leur arrangement amiable en prenant acte de leur désistement et dans chaque cas prescrivant la radiation de l'affaire sur le rôle (1).

Dans un cas de juridiction obligatoire, la Cour peut donc être saisie soit par compromis soit par requêtes. Toutefois, si l'action est intentée par compromis, elle n'offre aucune particularité méritant une étude spéciale à son sujet. Mais si elle est intentée par voie de requête, elle présente des particularités à un double point de vue :

1^o Elle met en jeu, d'abord, les droits de la défense. En effet, la partie qui se trouve traduite devant le juge peut-être fondée à formuler des objections aussi bien quant aux conditions d'exercice de l'action qu'à sa validité même. Aussi, le défendeur pourra être amené à faire respecter soit les limites qui ont été posées à la juridiction obligatoire, soit les conditions

1. Dans la pratique, les deux méthodes de saisir la Cour ont été utilisées : 26 instances devant la Cour ont été introduites par requête et 11 par voie de compromis (Série E, n^o 15, p. 27 et 36).

d'exercice inhérentes à l'action en justice internationale. Pour ce faire, il aura à sa disposition les exceptions dites préliminaires.

2° Les exceptions préliminaires, spéciales à l'action sur requête, posent des problèmes procéduraux particuliers, de même que le jugement sur requête. Par conséquent, il y a lieu d'étudier les particularités de procédure dans l'action sur requête.

C'est ce double point que nous étudierons dans les deux chapitres suivants.

CHAPITRE II

LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES

Ce chapitre sera divisé en trois sections :

Section I. — Les exceptions préliminaires et la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale.

Section II. — Des exceptions préliminaires fondées sur l'inobservation des règles *conventionnelles* d'exercice de l'action en justice devant la Cour.

Section III. — Des exceptions préliminaires fondées sur l'inobservation des règles *générales* d'exercice de l'action en justice devant la Cour.

SECTION I

Les exceptions préliminaires et la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale.

Il y a lieu de voir en tout premier lieu, ce qu'est une exception préliminaire et quelle est sa place par rapport à la juridiction obligatoire de la Cour. Nous verrons ensuite quelle est la procédure des exceptions préliminaires.

A. — La notion d'exception préliminaire.

Exception préliminaire : définition, caractères ; — ses raisons d'être ; — sa portée, « critère ». — Dispositions de l'article 62 du Règlement de la Cour. — Conception de la C. P. J. I. en matière d'exception préliminaire.

Dans un cas concret de juridiction obligatoire, la Cour permanente de Justice internationale est saisie, soit par compromis, soit par requête. Si elle est saisie par compromis, l'action en justice ainsi introduite suit sa voie, pour ainsi dire, normale. Aucune difficulté ne peut, semble-t-il, surgir pour en suspendre le cours ou en clore la procédure.

Mais si la Cour est saisie par requête et non pas par compromis, les Etats n'agissant pas ensemble, certaines difficultés d'ordre procédural peuvent se présenter devant la Cour. Il en est ainsi en particulier des exceptions préliminaires.

En effet, il arrive quelquefois que, dans une instance sur requête, une partie invoquant la juridiction obligatoire devant la Cour, l'autre partie conteste qu'on soit dans un cas de juridiction obligatoire et, par suite, oppose que la Cour ne doit pas juger. Cette dernière partie soulève ainsi une *exception* et demande que celle-ci soit examinée en elle-même, sans toucher le fond de l'affaire en cause. Pratiquement, la chose se passe de la façon suivante, Un Etat saisit la Cour par voie de requête unilatérale. Sur la base d'un engagement international de juridiction obligatoire il demande à la Cour d'examiner et de statuer sur une affaire déterminée qui le sépare d'un autre Etat, son partenaire à l'acte international de juridiction obligatoire. Ce dernier Etat, sans contester la valeur intrinsèque du droit réclamé par le requérant, prétend que la Cour n'est pas compétente pour connaître de cette affaire, ou encore, ne contestant pas la compétence de la Cour, oppose que l'Etat requérant ne s'est pas conformé aux conditions d'exercice de l'action en justice.

Dans un cas comme dans l'autre, cet Etat oppose une exception. Comme nous le verrons par la suite, la Cour doit alors suspendre l'instance sur le fond de l'affaire, pour examiner et statuer sur l'exception soulevée. C'est, dans une certaine mesure, une nouvelle instance qui s'ouvre dans laquelle le défendeur devient demandeur et le requérant fait figure de défendeur.

La première question que se pose la Cour, au sujet de l'exception, est de savoir si l'exception est recevable ou non, c'est-à-dire si elle ne touche pas le fond et peut, par conséquent, être examinée en elle-même. C'est le problème de la *recevabilité* de l'exception préliminaire ou de sa *nature*. Si la Cour estime que l'exception présente ce caractère, et si elle ne décide pas de la joindre au fond, une deuxième question se pose, celle de savoir si l'exception est fondée ou non. C'est le problème de la *validité* de l'exception préliminaire. Si l'exception est jugée fondée, elle est déclarée admise et, subsidiairement, la requête est rejetée ; la Cour ordonne alors la radiation de l'affaire sur le rôle et la cloture de l'instance. Si au contraire, l'exception n'est pas fondée, elle est rejetée et la procédure sur le fond est reprise.

Comme nous l'avons dit, c'est surtout, sinon exclusivement, dans les instances introduites par voie de requête unilatérale que les exceptions préliminaires peuvent avoir lieu. En effet, lorsque deux Etats agissent ensemble, il est tout à fait exceptionnel, sinon impossible, que, une fois l'instance liée, l'un des Etats conteste la compétence de la Cour ou prétende que l'action en justice n'a pas satisfait aux conditions nécessaires à son exercice.

Cependant, lorsque deux Etats agissent séparément, la Cour étant saisie par voie de requête unilatérale, on peut concevoir que l'Etat requérant ait eu tendance à exagérer l'objet de sa demande ou n'ait pas obéi à certaines prescriptions qui lui incombaient dans l'exercice de son droit d'action devant la

Cour. Il appartient alors à l'autre partie, sur le base des règles de droit édictées à cet effet, d'exciper d'un tel défaut en demandant à la Cour d'examiner son grief et de se dessaisir si celui-ci est jugé valable.

Ainsi, comme on peut le voir, les exceptions préliminaires peuvent avoir une grande importance pratique dans la juridiction obligatoire et en particulier dans les instances introduites par voie de requête.

Telle est de façon générale, la technique des exceptions préliminaires. Si elle apparaît complexe, elle ne l'est qu'au premier abord, en réalité, elle est extrêmement simple.

Nous allons maintenant étudier en détail les caractères de l'exception préliminaire, son fondement, sa nature, sa portée, ses effets ainsi que sa procédure.

« Une exception préliminaire, a-t-on dit (1), est une exception dont le but et l'effet sont d'empêcher le procès devant la Cour, sans préjuger la question de savoir si le droit réclamé par demandeur existe ou non ».

Ainsi qu'il ressort de la notion d'exception préliminaire, les caractères de celle-ci sont la *pertinence* et la *non-incidence* au fond. Une exception est pertinente lorsqu'elle est, à la supposer admise, de nature à empêcher juridiquement toute condamnation. Elle est non-incidente au fond, ce qui veut dire que l'incompétence ou l'irrécevabilité à laquelle elle conclut peut être prononcée ou rejetée sans qu'en principe cette admission ou ce rejet affecte la question de l'existence du droit réclamé. Dans son arrêt du 28 février 1939, relatif à l'affaire du chemin de fer *Panevezys-Saldutiskis* (2), la Cour a déclaré que l'exception soulevée par le gouvernement lituanien doit être considérée comme recevable en ce qui concerne son caractère préliminaire et justifiée en ce qui concerne son fond. Subsidiativement la Cour a déclaré irrecevable la demande présentée

1. Voir opinion dissidente du juge Anzilotti, série A/B, n° 77, p. 95.

2. Série A/B, n° 76.

par le gouvernement estonien. En l'espèce, l'exception était fondée sur la règle exigeant l'épuisement des recours internes. La Cour a jugé que le gouvernement estonien n'avait pas satisfait à cette condition; elle a rejeté sa demande sans se prononcer sur l'existence du droit réclamé.

D'une façon générale, la raison d'être de l'exception préliminaire est d'assurer le bon fonctionnement de l'administration de la justice. Car, si l'action en justice doit obéir à un certain nombre de principes, il faut pouvoir en vérifier l'observation, ce qui constitue le rôle de la notion de recevabilité. De plus la notion de recevabilité s'impose aussi bien en droit international qu'en droit interne. Elle s'impose logiquement, d'abord, car à quoi bon instruire un débat judiciaire si le droit réclamé ne peut être juridiquement sanctionné. Elle s'impose juridiquement ensuite, car le défendeur cité par une requête unilatérale du demandeur ne pourra pas être contraint en droit de présenter sa défense, s'il peut, sans avoir à supporter cette charge, éviter un débat sur le fond de l'affaire.

Une exception préliminaire peut être fondée sur l'inobservation sur le requérant d'une règle de droit international conventionnel, comme, par exemple, la méconnaissance d'une « réserve » ou limite de la juridiction obligatoire découlant d'un engagement juridictionnel déterminé. De même, elle peut être fondée sur le non-accomplissement d'une condition générale d'exercice de l'action internationale où, en d'autres termes, sur la méconnaissance par le demandeur d'une règle générale du droit international commun : le non-épuisement des recours internes, le défaut des négociations diplomatiques préalables, etc...

La notion d'exception préliminaire est extrêmement large. Elle englobe un nombre illimité de moyens, ou, autrement dit, les motifs sur lesquels peut se fonder une exception préliminaire ne sont aucunement limités. Car si, à la rigueur, on peut

établir une liste de conditions générales d'exercice de l'action en justice internationale, il n'en est pas de même en ce qui concerne les conditions d'ordre conventionnel spéciales à chaque engagement juridictionnel. D'une façon générale, dans la pratique, l'objet des exceptions préliminaires est, soit de contester la compétence de la Cour pour connaître d'un litige déterminé, soit de s'opposer à ce que la Cour considère la requête recevable.

Pour être recevable une exception doit être de la *nature d'une exception préliminaire* ; elle le sera lorsqu'elle ne touche pas le fond de l'affaire en cause. Ainsi, même si l'on établissait que tel moyen peut être la base d'une exception préliminaire, il faut encore savoir si, en l'espèce, ce moyen se présente de telle sorte que son examen ne touche pas le fond du litige. Comme le dit le juge Hudson (1), le point de savoir si une exception est de caractère préliminaire constitue essentiellement une question de procédure. La réponse ne se trouve pas dans le Statut de la Cour, car les exceptions préliminaires n'y sont pas mentionnées ; les auteurs du Statut ont avec sagesse, laissé à la Cour (art. 30) une grande latitude pour « déterminer par un règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ». On ne trouve pas non plus de réponse dans le Règlement de la Cour, qui a été adopté en exécution de l'article 30 du Statut. Le Règlement de 1922 ne contenait aucune mention concernant les exceptions préliminaires ; l'article 38 du Règlement de 1926, qui fut reproduit sans changement dans le Règlement de 1931 et qui servit de base à l'article 62 du Règlement de 1936, ne contenait pas de définition d'une exception préliminaire ; il en est de même, dans l'article 62 lui-même. Notons, toutefois, que dans l'article 62 du Règlement de 1936, actuellement en vigueur, on trouve, lorsqu'il s'agit de donner une définition, quelque assistance dans la distinction qu'il établit entre la procédure sur le fond

1. Série A/B, n° 76, p. 43.

et la procédure relative à une exception préliminaire. Mais cela ne suffit pas ; il faudrait encore bien plus pour se guider de façon précise.

Dans la jurisprudence de la Cour, pas plus que dans les dispositions de l'article 62 du Règlement, on ne trouve aucun « critère » permettant de déterminer quand une exception doit être considérée comme préliminaire. Lorsqu'en 1924, dans l'affaire *Mavrommatis*, la Cour s'est trouvée pour la première fois en présence d'une exception, elle a fait allusion au silence du Statut et du Règlement, relativement à la procédure à suivre, et elle a constaté que, dans ces conditions, elle était « libre d'adopter la règle qu'elle considère comme la plus appropriée à la bonne administration de la justice, à la procédure devant un tribunal international, et la plus conforme aux principes fondamentaux du droit international » (1). Dans d'autres affaires, des exceptions ont été soulevées devant la Cour ; dans certains cas, ces exceptions ont été retenues ; dans d'autres, plus nombreux, rejetées. Mais, dans aucune de ces affaires, on ne peut trouver des éléments constitutifs du caractère préliminaire d'une exception. Bien au contraire, cette jurisprudence constitue la confirmation de ce que le problème de la nature d'une exception, ou, en d'autres termes, le problème de l'applicabilité d'un moyen d'irrecevabilité dans un litige concret est une question de procédure.

Dans les différentes affaires qui lui ont été portées, notamment par voie de requête unilatérale, et où des exceptions préliminaires ont été opposées, soit à la compétence de la Cour, soit à la recevabilité de la requête, la Cour a eu l'occasion de préciser sa conception en matière d'exceptions préliminaires. Devant le silence du Statut et la sobriété de l'article 62 du Règlement, cette conception s'est dégagée d'elle-même, librement, obéissant aux seules exigences d'une bonne admi-

1. Série A, n° 2, p. 16.

nistration de la justice et des principes fondamentaux du droit international.

Dans le droit interne de tous les Etats, où la justice n'est pas seulement obligatoire, de droit commun, mais aussi générale, le droit d'agir en justice et l'action judiciaire elle-même ont été, de tout temps, subordonnés à des conditions particulières dites de recevabilité. Celle-ci englobe les exceptions — nullité de procédure, compétence — et les fins de non-recevoir. Les exceptions sont des moyens dont l'effet simplement dilatoire, paralyse momentanément l'instance, tandis que les fins de non-recevoir — péremption d'instance, retard dans l'appel, défaut d'intérêt ou de qualité, violation de la règle « nul ne plaide par procureur », nouveauté de la demande en appel, du moyen en cassation, etc. — ont pour effet non pas seulement d'arrêter ou de retarder l'instance, mais de rejeter l'action elle-même. La notion des fins de non-recevoir se rapproche alors de la défense au fond, dont l'effet peut être analogue. Mais les fins de non-recevoir se rapprochent davantage des exceptions par le terrain sur lequel se place le débat : le défendeur ne conteste pas la demande quant au fond, mais la paralyse d'une façon définitive sans engager le débat sur le fond de l'affaire. Enfin, le débat judiciaire de recevabilité est, en principe, préalable, c'est-à-dire que le défendeur doit l'engager, sous peine de déchéance, avant tout débat au fond.

Abstraction faite des particularités de chaque législation, il y a lieu de relever que tout ordre interne connaît des moyens de recevabilité. C'est la manifestation d'une nécessité pratique et la preuve de l'intérêt juridique que ces moyens présentent pour le bon fonctionnement de l'administration de la justice.

Poussée par un désir de simplification et de clarté, libre de choisir la meilleure manière d'administrer la justice, la Cour a présenté une conception différente de celle des divers ordres internes sur les exceptions préliminaires. Dans son arrêt du 25 août 1925, relatif à *certaines intérêts allemands en*

Haute-Silésie (1), elle avait déclaré que la portée des exceptions préliminaires dans l'instance internationale n'était pas déterminée par les « divers systèmes de procédure et les diverses terminologies juridiques en usage dans les différents pays ». Sous le terme d'exception préliminaire, la Cour comprend tout moyen quelconque d'irrecevabilité, et non pas seulement d'*incompétence*, pourvu que ce moyen ne touche pas le fond du procès. Interprétant l'article 62 de son Règlement, la Cour a déclaré récemment, dans son arrêt du 28 février 1939, relatif au chemin de fer *Panevezys-Saldutiskis* : « Il est bien évident que cet article couvre plus que les exceptions d'incompétence. Les termes et le fond de cet article démontrent qu'il s'applique à toute exception dont l'effet, si elle était retenue par la Cour, serait de mettre fin à la procédure dans l'affaire en cause, et dont il conviendrait, par conséquent, pour la Cour de s'occuper avant d'aborder le fond » (2).

Donc, la Cour ne fait aucune distinction entre les différentes sortes d'exceptions : exceptions d'incompétence et exceptions d'irrecevabilité. Une exception est tout moyen qui est de nature à empêcher le débat sur le procès au fond. Il est sans importance, à cet égard, de savoir si c'est l'incompétence de la Cour ou l'irrecevabilité de l'instance que l'on vise par ledit moyen. Par contre, le point important est le problème de savoir quand un moyen peut servir de base à une exception ? ou, en d'autres termes, quand une exception est-elle de nature préliminaire ? Comme il a été dit plus haut, c'est là une question de procédure, d'espèce, et il appartient à la Cour, aux termes de l'article 62 du Règlement, d'en décider souverainement.

Après avoir examiné la notion d'exception préliminaire, nous allons maintenant étudier sa procédure devant la Cour permanente de Justice internationale.

1. Série A, n° 6, p. 19.

2. Série A/B, n° 76, p. 16.

B. — La procédure d'exception préliminaire.

Caractères : préliminarité, spécialité. — Atténuations. — Initiative et délai de la présentation de l'exception. — Règles de forme et de fond relatives au procès et au jugement sur l'exception. — Effets.

Les diverses exceptions préliminaires qui sont de nature à entraîner le rejet de la demande sans examen de sa valeur et de son mérite intrinsèque sont soumises ou peuvent être soumises à une procédure particulière dite d'exception.

La procédure d'exception en droit interne, si on la dégage des particularités techniques propres à chaque organisation judiciaire nationale, obéit à trois grands principes directeurs. Elle s'engage avant le débat au fond, c'est-à-dire avant toute discussion de la valeur juridique des prétentions du demandeur, sur l'initiative du défendeur, ou, éventuellement, sur celle du juge lui-même. En second lieu, une sentence spéciale tranche ce débat de vérification des conditions de recevabilité. Et enfin, le juge d'action est juge de l'exception, c'est-à-dire, compétence est reconnue au juge de l'action pour connaître des moyens d'irrecevabilité ou d'incompétence.

Des considérations d'ordre logique ainsi que de nature juridique commandent cette technique. En effet, à quoi servirait-il, logiquement, que le débat s'instituât ou se poursuivît sur l'existence ou l'étendue des réclamations, au cas où ces dernières, à les tenir pour fondées, ne pourraient être judiciairement sanctionnées. De plus, le défendeur ne saurait être juridiquement contraint de présenter sa défense, s'il peut, en évitant le procès sur le fond, se soustraire à cette charge.

Vraies dès l'instant où une institution judiciaire apparaît, ces raisons d'être de la technique de recevabilité ne peuvent être ignorées en droit international. « Si l'action judiciaire en droit des gens obéit à certains principes, dit M. Witenberg (1),

1. Witenberg, *Cours*, p. 13.

il sera indispensable d'en vérifier l'observation avant que d'examiner l'obligation réclamée ». Ainsi donc, la procédure de recevabilité (ou d'incompétence) s'impose en droit international, comme elle s'impose dans divers systèmes du droit interne.

La procédure à laquelle sont soumises les exceptions préliminaires à pour caractères fondamentaux *la préliminarité* et *la spécialité*.

Le caractère de préliminarité de la procédure d'exception apparaît assez tôt et très nettement dans l'évolution arbitrale (1). La Cour permanente de Justice internationale, suivant en cela l'« usage constant » de la jurisprudence arbitrale, admit la préliminarité de la procédure d'exception dès son arrêt n° 2, avant même que cette procédure se vit consacrer, avec l'article 38 du Règlement de 1926, une disposition particulière (2). Dans cet arrêt n° 2, la Cour constate la portée très large de l'exception qu'elle est amenée à apprécier *avant tout débat au fond* et dont l'examen ne saurait en aucune manière préjuger l'issue de ce débat » (3). Plus tard, dans son arrêt n° 10 (dans la même affaire), la Cour se limitera au moyen d'incompétence auquel l'arrêt n° 2 avait provisoirement limité les débats. Et entre temps, dans son arrêt n° 6 relatif à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise, la Cour a eu l'occasion de préciser sa conception. Les exceptions soulevées par le gouvernement polonais tendaient,

1. L'examen de la pratique arbitrale permet d'affirmer que la question de recevabilité fait l'objet d'un débat préalable à celui au cours duquel l'existence ou la non-existence de l'obligation litigieuse doit être examinée. Ce caractère se détache sans doute avec plus ou moins de rigueur selon les cas. Mais il apparaît assez tôt et très nettement dans l'évolution arbitrale, qui, au cours des arbitrages modernes, le posera solidement, (Witenberg *op. cit.*, p. 97. Voir pour les exemples de cette jurisprudence arbitrale *op. cit.*, p. 97 et suiv.

2. Cet article 38 est devenu, en 1936, par adjonction d'un paragraphe 5, l'article 62 du nouveau Règlement qui consacre formellement le principe de préliminarité.

3. Arrêt, n° 2.

à titre principal, à l'incompétence de la Cour et, à titre subsidiaire à l'irrecevabilité pour litispendance du fait de la saisine antérieure du tribunal arbitral mixte germano-polonais. Il ressort de cet arrêt n° 6 que la Cour distingue la compétence des autres conditions de recevabilité. Sur la litispendance qu'elle rencontrait pour la première fois, la Cour se demande si le moyen qui en est tiré est de « défense », c'est-à-dire de fond ou, au contraire, de recevabilité. Considérant le moyen comme une exception, la Cour le soumet, à ce titre, à un examen préliminaire. Que les conclusions de litispendance, déclare la Cour, « se qualifient d'exception ou qu'elles prennent le nom de fin de non-recevoir, il est certain que rien ni dans le Statut ni dans le Règlement la régissant, ni dans les principes généraux du droit n'empêche la Cour de s'en occuper dès à présent et préalablement à tout débat sur le fond, puisque c'est de sa non-admission que dépendra la possibilité d'un tel débat » (1). Quelque temps après cet arrêt, la Cour procéda à la revision de son Règlement. Le juge Anzilotti, dont l'opinion rallia, sous quelques réserves, l'unanimité des membres de la Cour, présenta des arguments qui justifient l'examen préalable des diverses exceptions, et spécialement de celle d'incompétence. « Ce n'est qu'après solution de ces exceptions que la Cour aura, dit-il, autorité pour obliger les parties à développer leurs arguments. En décider autrement porterait atteinte à la souveraineté des Etats ». Le président conclut même en s'expliquant sur la question de compétence que « l'examen indépendant et préalable du fond... était commandé par les principes fondamentaux du droit international » (2).

1. Série A, n° 6.

2. Se sont prononcés dans le même sens Anzilotti, de Bustamante et Nyholm. Hammar skjöld (le Greffier) a même fait remarquer que « lorsqu'un Etat oppose une exception à la compétence de la Cour, ce n'est pas uniquement pour éviter que le litige déféré à la Cour soit jugé, mais aussi et peut-être même, principalement, en vue d'éviter la discussion devant la Cour du problème même qui a été soulevé » (Série D. 1926. Rap. de la Grotte, R. D. I. et L. C. 1929, p. 399).

La procédure d'exception présente, à côté de la préliminarité, un deuxième caractère fondamental qui est la *spécialité*. On peut même dire que la préliminarité et la spécialité sont inséparables, puisque de ce que le moyen de recevabilité est sans incidence sur le fond et, par ailleurs, est examiné en une procédure préalable à celle du fond, il résulte que la procédure de l'exception doit également être spéciale. Comme le dit M. Witenberg, « le moyen de recevabilité peut s'établir dans la supposition même de l'existence de l'obligation réclamée (1) : ou le crédit ainsi fait par le défenseur à son adversaire établit provisoirement l'existence de l'obligation, et alors l'exception tend à prouver, soit que l'obligation appartiendrait à un sujet autre que celui qui s'en prévaut, soit que le demandeur n'a pas le droit d'agir en justice ou n'a pas respecté les formes prescrites ; — ou bien la présupposition porte sur l'existence à un moment donné de l'obligation réclamée, l'exception introduisant alors aux débats un élément nouveau ayant eu pour effet d'éteindre les prétentions du demandeur, lors même que celles-ci eussent été antérieurement fondées. Tout ce qui, dans l'argumentation de défendeur, ne peut s'établir sans refus de sa part d'un tel crédit, même provisoire aux prétentions du demandeur, sera écarté du débat de recevabilité ». Commandé par la nature des exceptions, le caractère spécial de la procédure des moyens de recevabilité est admis par la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale. Devant la Cour, ce caractère de spécialité se manifeste d'une façon très nette par le jugement sur ces moyens de recevabilité, car la procédure préliminaire et spéciale des exceptions préliminaires aboutit à un jugement spécial concernant ces seules exceptions.

Le principe de spécialité comporte, outre les exceptions conventionnelles résultant des traités soumettant des moyens de fond à la procédure de recevabilité, deux atténuations. La

1. C'est là, selon M. Witenberg, le critère fondamental de l'exception (Witenberg, *Cours*, p. 18 et suiv.).

première est relative aux discussions, dans le débat sur l'exception, de questions de fait qui touchent nécessairement, mais d'une manière très limitée, le fond de l'affaire. La seconde consiste dans la possibilité de joindre l'exception au fond.

En ce qui concerne la première atténuation, on peut dire, en effet, qu'il n'est pas de moyen de recevabilité qui puisse être apprécié sans un examen des faits. Bien entendu, le défendeur en soulevant une exception ne conteste point l'existence éventuelle de l'obligation réclamée. Son but est d'empêcher le procès devant la Cour, sans préjuger la question de savoir si le droit réclamé par le demandeur existe ou non. Mais, si tel est le but et le moyen du défendeur, la Cour, dans l'appréciation d'une exception soulevée ne peut pas statuer sur elle *in abstracto*. Elle est obligée, au contraire, de tenir compte de certains faits qui accompagnent les faits litigieux, comme la date à laquelle le litige est survenu ou la question de savoir si les recours internes ont été ou non épuisés. Toutefois, l'examen des faits doit être limité aux strictes nécessités objectives du débat de recevabilité, puisque, dans le cas contraire, il serait préjugé du fond de l'affaire. Le principe de cette limitation est déjà consacré par la jurisprudence de la Cour. Celle-ci, dans son arrêt n° 6, a déclaré : « La Cour, devant qui une exception d'incompétence est soulevée, peut, sans préjuger du fond, *en aborder et effleurer* les questions dans la mesure où cet examen est indispensable à la connaissance et au jugement de l'exception » (1).

La deuxième atténuation à la spécialité consiste dans la possibilité de joindre l'exception au fond. Le défendeur peut, en effet, tout en contestant la recevabilité de la réclamation, combattre également son bien-fondé. Renonçant à la procédure préliminaire et spéciale à laquelle son exception serait normalement soumise, il conteste l'existence du droit réclamé après avoir soutenu l'irrecevabilité de la réclamation.

1. Arrêt n° 10 énonce : « La Cour examine les faits dans la mesure où cet examen est pertinent pour la décision de la question préliminaire ».

Aux termes de l'article 62, alinéa 5, du Règlement, la Cour, après avoir entendu les parties, statue sur l'exception *ou la joint au fond*. Si la Cour rejette l'exception ou la joint au fond, elle fixe de nouveau les délais pour la suite de l'instance. A plusieurs reprises, la Cour a procédé à la jonction au fond des exceptions préliminaires (1). A la Conférence de 1926, relative à la révision du Règlement de la Cour, d'où est sorti l'article 62 du nouveau Règlement, le président avait constaté que « la Cour est d'accord pour dire qu'elle peut décider dans chaque affaire si elle doit s'occuper dans la même session de la compétence et de la question de fond, ou si elle peut renvoyer la question de fond à une session ultérieure » (2).

La stipulation de l'article 62, alinéa 5, du Règlement, permet donc à la Cour, après avoir entendu les parties, de statuer sur l'exception préliminaire ou de la joindre au fond. En ce qui concerne son pouvoir de jonction au fond des exceptions préliminaires, la Cour ne doit procéder qu'avec une grande modération, car, comme le dit M. Witenberg (3), « une des raisons d'être de la notion de recevabilité est de permettre au défendeur d'éviter, s'il le peut, les débats au fond du droit. Lui imposer de plaider non seulement l'exception, mais encore le fond, c'est le priver d'une faculté dont le bénéfice va de pair avec la notion même de l'exception ». Il est vrai que, même en cas de jonction, l'intérêt de la technique de recevabilité ne disparaît pas complètement, puisque, ainsi qu'il sera dit, la Cour doit trancher d'abord la question de recevabilité et ce n'est qu'une fois sa conviction arrêtée sur la recevabi-

1. La Cour a procédé à la jonction au fond des exceptions préliminaires dans les affaires suivantes :

1^o Arrêt n^o 11 du 16 déc. 1927, relatif à l'interprétation de ses arrêts n^o 7 et 8 ; 2^o Ordonnance du 4 février 1933, sur l'affaire de l'administration du Prince von Pless ; 3^o Ordonnance du 23 mai 1936, sur l'affaire Pajks, Csaky, Esterhazy ; 4^o Ordonnance du 27 juin 1936, sur l'affaire Lozinger et C^o S. A ; 5^o Ordonnance du 30 juin 1938, sur l'affaire du chemin de fer Panevezys-Saldutiskis.

2. Série D, n^o 2, p. 94.

3. Witenberg, *Traité*, p. 406.

lité qu'elle pourra statuer au fond de la question. Toutefois, il n'y a aucune raison véritablement décisive qui pousse à faire du jugement sur le fond l'ultime refuge pour les exceptions préliminaires dont les intérêts se manifestent dès le début même du procès. Dans cet ordre d'idées, mieux vaut conserver à la procédure d'exception son caractère spécial. Comme le constatait le président de la Cour, lors de la Conférence de 1926, il ne faut pas procéder à la jonction de la compétence et du fond « sauf dans des cas particuliers, et notamment en vertu d'un accord général ou spécial des parties... Quelles que soient les difficultés qui peuvent en résulter, il faut s'incliner devant les principes fondamentaux du droit international » (1).

Si tels sont les caractères fondamentaux de la procédure d'exception, à qui et à quel moment précis appartient-il de soulever une exception ? Quand la procédure d'exception commence-t-elle ? sur l'initiative de qui ?

Dans l'ordre interne et sous réserve des moyens dits d'ordre public, l'exception doit être soulevée *in limine litis*, sinon, le défendeur sera réputé y avoir renoncé. A plus forte raison, l'exception ne pourra être admise lorsque la renonciation du défendeur aura résulté d'une déclaration expresse. Cela tient à une bonne administration de la justice et à la sauvegarde des intérêts des parties, notamment de ceux du demandeur. Il est, en effet, peu concevable que le défendeur assume la charge de contester l'existence de l'obligation réclamée si le moyen de recevabilité suffit à le protéger contre toute condamnation. Ainsi généralement, les divers ordres internes, permettent au défendeur d'exciper du moyen d'irrecevabilité et lui imposent le devoir d'en exciper avant le débat au fond.

Devant la Cour permanente de Justice internationale, quand et comment la procédure d'exception va-t-elle s'engager ?

Avant d'aborder cette double question, il importe de remarquer, en tout premier lieu, que le jeu normal de la notion

1. Série D, n° 2, p. 94.

de recevabilité peut être affecté dans une certaine mesure (1), par le compromis de juridiction. La notion de recevabilité reçoit alors certaines atténuations ou exceptions résultant des stipulations conventionnelles expresses dont le juge international doit tenir compte, dans la mesure où celles-ci ne sont pas incompatibles avec les dispositions du Statut et du Règlement de la Cour (2). Mettant de côté cette éventualité résultant du compromis, quelles doivent être les règles concernant l'initiative et le moment de la procédure d'exception dans un procès introduit devant la Cour par la voie de requête unilatérale, et en dehors de toute stipulation exceptionnelle du traité de juridiction obligatoire ? Sur ce point, deux tendances peuvent être relevées. Suivant la première, le moyen de recevabilité ne saurait être soulevé que par le défendeur, dans un certain délai et, en tout cas, avant l'examen du fond de la question. Faute de quoi, la partie défenderesse ne pourra plus prétendre se soustraire aux débats du fond et restreindre son argumentation au moyen tant que celui-ci n'aurait pas fait l'objet d'une appréciation et d'une décision particulières. En aucun cas, selon cette première conception, l'exception ne saurait être soulevée *ex officio* par le juge saisi.

Certains auteurs (3) considèrent que la jurisprudence de la Cour est dans ce sens, notamment l'arrêt n° 12 relatif aux droits de minorités en Haute-Silésie (écoles minoritaires) : l'exception non présentée dans la réponse à la requête ne pourrait plus, en l'absence de toutes réserves, être soulevée qu'au fond et sans pouvoir désormais empêcher le débat au principal. C'était du reste la solution envisagée par le Comité de Juristes chargé de l'élaboration du Règlement de la Cour dans son projet du 6 mars 1922. Aux termes de l'article 60 de

1. Nous disons « dans une certaine mesure », car la rédaction du compromis doit être compatible en ses termes, avec les stipulations du Statut et du Règlement de la Cour. Cf. Bruns, *Cours de La Haye*, t. 62.

2. V. pour les détails de ces exceptions par compromis, Witenberg, *Cours*, p. 109 et suiv.

3. M. de La Grotte, *R. D. I. et L. C.*, 1929, p. 425.

ce projet, la présentation d'une exception n'était possible que durant la phase écrite de la procédure. Quant à la compétence, le projet stipulait que l'exception d'incompétence de la Cour n'est recevable que si elle est soulevée dans la première pièce de procédure de la partie qui s'en prévaut. Mais, après une courte discussion, cette solution fut repoussée par la Cour. Celle-ci se mit d'accord pour ne pas limiter au premier document de procédure le droit de présentation des exceptions. Les exceptions sont, finalement, présentées *in limine litis*. Toutefois, en ce qui concerne l'exception d'incompétence, celle-ci doit être présentée « aussitôt que possible » (1).

Dans une deuxième tendance, tous les moyens de recevabilité sont mis sur le même plan et soumis au même régime. Contrairement à la première opinion, cette doctrine considère que le juge international, tenu de statuer en droit sur la réclamation dont il est saisi, aura le pouvoir, sinon le devoir, d'examiner tout moyen quelconque, et en ce qui concerne les moyens de recevabilité, en particulier, il y aura lieu pour lui de relever, même dans le silence des parties, d'office, les causes d'irrecevabilité qui vicient les réclamations en cause. Dans cet ordre d'idées, l'article 53 du Statut, qui prévoit la procédure par défaut, impose à la Cour le devoir d'examiner d'office non seulement si elle a compétence en l'espèce, mais encore si les conclusions de la partie demanderesse sont fondées en fait et en droit (2).

En présence de ces deux tendances opposées, nous remarquons que cette divergence d'opinions provient surtout de la manière différente dont on a envisagé le rôle et la nature de l'exception préliminaire. Une exception préliminaire est un

1. Série D, n° 2, p. 77.

2. Certains auteurs considèrent que l'examen d'office de sa compétence est en toute hypothèse une faculté pour la Cour, sinon même une véritable obligation (J. B. Scott, *The project of a P. C. I. J.*, 1920, p. 96 ; Max Huber, *Opinion dissidente*, arrêt n° 12, série A, n° 15, p. 53).

moyen dont le but et l'effet sont de permettre à l'Etat défendeur d'empêcher le procès quant au fond devant la Cour ; elle n'est pas un moyen, pour le juge, de diriger l'instance engagée. En exerçant sa mission de juge, la Cour est tenue de se conformer aux conditions de forme et de fond que lui prescrivent son Statut et son Règlement ainsi que les principes fondamentaux du droit international. Or, sur la base de ces prescriptions, un procès ne peut avoir lieu qu'entre les parties. Une exception donnant lieu à un procès la concernant, celui-ci ne peut s'ouvrir qu'entre les parties. Dans ces conditions donc, une exception ne peut être soulevée, en principe, que par l'Etat défendeur (1). Il va de soi, que la partie qui soulève une exception doit le faire dans le délai prescrit et les formes imposées.

Pour que la procédure sur exception soit valablement intentée, il faut que l'exception soit présentée dans un acte spécial, antérieur à la première pièce de la procédure écrite. Dans son arrêt n° 12 (2), la Cour permanente de Justice internationale a décidé que la stipulation insérée en 1926 dans son Règlement, avait pour but « de régler le point de savoir quand pourrait valablement être présentée une exception d'incompétence, dans les cas seulement où l'exception serait présentée comme préliminaire, en ce sens que le défendeur demanderait une décision sur l'exception avant toute procédure ultérieure sur le fond. C'est uniquement pour ce cas que l'article 38 (actuellement article 62 du Règlement nouveau) règle la procédure à suivre, différente de la procédure sur le fond ». Sur ce point précis, concernant le délai de la présentation de l'exception, la réforme opérée en 1936 du Règlement de la Cour, n'a apporté aucune modification. De sorte que ce que la Cour déclarait pour l'article 38 s'applique, éga-

1. La procédure par défaut, comme nous le verrons, est une procédure exceptionnelle où l'examen par le juge de sa compétence, par exemple, n'a rien d'excessif dans un ordre où la justice, comme il a été dit (1^{re} partie, chap. I) repose sur le consentement de l'Etat justiciable.

2. Série A, n° 15, p. 22.

lement, au nouvel article 62. La procédure instituée par cette disposition ne concerne que l'hypothèse où l'exception est présentée comme préliminaire.

Par contre, si l'exception soulevée par le défendeur, n'est pas présentée dans sa forme particulière, l'exception n'introduit plus un procès nouveau. Il en est de même lorsque l'Etat défendeur combat à la fois la recevabilité et le fond de la question en cause. Dans ces hypothèses, malgré l'exception, la procédure sur le fond aura lieu seule. Une seule décision statuera sur l'exception et, éventuellement, sur le fond de l'affaire.

Aux termes de l'article 62, alinéa 3, du Règlement, dès réception par le Greffier de l'acte introductif de l'exception, la procédure sur le fond est suspendue. La Cour ou, si elle ne siège pas, le président fixe par ordonnance le délai dans lequel la partie contre laquelle l'exception est introduite peut présenter un exposé écrit contenant ses observations et conclusions : les documents à l'appui y sont annexés et les moyens éventuels de preuves sont indiqués.

L'effet suspensif que produit sur la procédure au fond l'acte introductif de l'exception est une conséquence du principe de la préliminarité de la procédure de recevabilité. C'est donc un procès nouveau qui s'engage où, par application du principe de la spécialité, l'examen devant la Cour ne porte que sur la matière de l'exception.

Le nouveau procès qu'introduit une exception préliminaire peut comprendre deux phases : une phase écrite et une phase orale. Toutefois les deux phases de la procédure sont simplifiées. C'est ainsi que la procédure écrite se réduit, aux termes de l'article 62 du Règlement, à l'acte introductif de l'exception et à un exposé écrit en réponse, de la part du demandeur devenu défendeur, à l'exception. L'acte introductif de l'exception est considéré comme étant une requête. Aux termes de l'article 62, alinéa 2, du Règlement, il « contient l'exposé de fait et de droit sur lequel l'exception est fondée, les conclu-

sions et le bordereau des pièces à l'appui qui sont annexées : il fait mention des moyens de preuve que la partie désire éventuellement employer ». Quant à la réponse écrite, d'ailleurs facultative, elle contient, aux termes de l'article 62, alinéa 3, du Règlement, les observations et conclusions du défendeur à l'exception, avec annexe des documents à l'appui et indication des moyens éventuels de preuve.

Enfin, le procès sur l'exception peut comprendre une phase orale. En effet, aux termes de l'article 62, alinéa 4, du Règlement, la suite de la procédure sur l'exception, sauf décision contraire de la Cour, est orale. Après avoir entendu les parties, la Cour peut soit statuer sur l'exception, soit, comme il a été dit, la joindre au fond.

Si telles sont les règles de forme, quels sont les principes de fond régissant la compétence et la sentence en matière d'exceptions préliminaires ?

En ce qui concerne tout d'abord la *compétence*, c'est une règle bien établie du droit international que le juge de l'action est également juge de l'exception. Comme le constate M. Witenberg (1), « le principe, qu'un long effort jurisprudentiel a dû dégager, peut de nos jours être tenu comme acquis ». Le Statut de la Cour permanente de Justice Internationale consacre ce principe par une disposition expresse. Aux termes de l'article 36, *in fine*, du Statut, on peut lire ; « en cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide ». Ainsi, ce principe de la « double compétence » ne fait pas de doute quant aux pouvoirs de la Cour de connaître d'une exception préliminaire quelle qu'elle soit.

Quant à la *sentence*, celle-ci va présenter les mêmes caractéristiques que la procédure à laquelle elle met fin. En ce sens,

1. Witenberg. *Traité*, pp. 108 et 409. — V. également de La Pradelle et Politis, R. A. I., note dans l'affaire de Betsey, t. I, p. 102 et suiv. et t. II, p. 555.

la sentence sur l'exception sera, comme la procédure, *préliminaire* et *spéciale*. Toutefois, la préliminarité et la spécialité sont plus strictes encore dans le jugement que dans le procès. Car, si les caractères fondamentaux de la procédure d'exception fléchissent lorsque l'exception est jointe au fond, la préliminarité et la spécialité sont encore respectées, dans une certaine mesure du moins, dans le jugement sur l'exception. En effet, même dans le cas de jonction au fond de l'exception, la Cour évitera d'apprécier la valeur des prétentions du demandeur avant de s'être formée une conviction relativement à l'exception présentée par le défendeur. C'est ainsi que, dans l'affaire du chemin de fer *Panevezys-Saldutiskis* (exceptions préliminaires), la Cour, considérant qu'elle ne pouvait pas statuer sur les exceptions soulevées par le gouvernement lithuanien, a joint au fond ces exceptions par une ordonnance rendue le 30 juin 1938, « pour statuer par un seul et même arrêt sur lesdites exceptions et, éventuellement, sur le fond ». De l'avis de la Cour, ces exceptions touchaient au fond du litige et, en conséquence, elle n'a pas pu statuer par un arrêt spécial. Mais, examinant ces griefs, présentés sous forme d'exceptions préliminaires, la Cour, dans son arrêt du 28 février 1939, s'est prononcée sur la valeur de ces objections seulement, et, considérant que l'une d'elles (défaut d'épuisement préalable des recours internes) était fondée, elle a estimé, en conséquence, qu'il n'y avait pas lieu pour elle de statuer sur le bien-fondé du droit réclamé, puisque la requête du gouvernement esthonien était jugée irrecevable (1).

Les *effets* du jugement d'exception seront distincts selon qu'il admet ou écarte l'exception soulevée et selon la nature de l'exception en espèce. En effet, il y a des moyens d'irrecevabilité qui, s'ils sont admis, emportent la perte définitive du droit réclamé. Tel est le cas, par exemple, de l'exception basée sur l'extinction du droit réclamé. D'autres moyens au contraire, sans affecter le droit réclamé, ont pour effet de rejeter la

1. Série A/B, n° 76.

réclamation. Il en est ainsi notamment, dans le cas d'irrecevabilité de la demande faute d'épuisement des recours internes ou de démarches diplomatiques préalables. Ainsi, quant aux effets du jugement, il faut distinguer, suivant le cas, les jugements qui emportent la perte définitive du droit réclamé et les jugements qui n'affectent pas ce droit. Mais, dans tous les cas, les jugements qui admettent l'exception soulevée mettent fin à la procédure tout entière. S'il s'agit d'un jugement qui n'affecte pas le droit réclamé, une nouvelle instance pourra être introduite quand on aura obvié au défaut sur lequel l'exception était basée.

Quant aux jugements qui écartent l'exception soulevée, parce que non fondée, ils se distinguent très nettement des jugements de fond. Au lieu de mettre fin et au procès et à la mission du juge, dans l'espèce, ces jugements ne font qu'ouvrir la possibilité du débat au fond. » Ils ne sont, dit M. Witenberg (1), qu'une étape dans l'accomplissement par le juge de sa mission : ils constituent moins des jugements proprement dits que des incidents de procédure ». Ils participent moins de la sentence judiciaire que les ordonnances provisoires émises en cours de procédure par le juge pour régler le cours des débats. Ceux-ci, désormais, vont s'engager sur la question fondamentale du litige, sur les mérites des prétentions du demandeur. La préliminarité et la spécialité des débats de recevabilité auront sauvegardé l'intégralité des moyens de défense du défendeur. Les moyens de fait et les moyens de droit, d'où se déduit le dispositif du jugement, ne permettent pas de présumer l'existence de l'obligation réclamée et, s'ils peuvent « effleurer le fond » ne le font que provisoirement. En un mot, la décision prononçant la recevabilité ne lie au fond ni les parties ni le juge, elle se borne à préparer le fond en permettant d'y accéder.

1. Witenberg, *Traité*, p. 413.

SECTION II.

Des exceptions préliminaires fondées sur l'inobservation des règles conventionnelles d'exercice de l'action en justice devant la Cour permanente de Justice internationale.

Traités ou autres engagements internationaux de juridiction obligatoire. — Statut et Règlement de la Cour.

Le droit d'action devant la Cour permanente de Justice internationale est toujours fondé sur l'accord des parties. Ce droit est donc toujours de caractère conventionnel. L'exercice de l'action judiciaire devant la Cour, ou la mise en œuvre de ce droit, doit se faire selon certaines règles établies à cet effet. Ces règles sont : soit des règles conventionnelles, soit des règles générales de droit international commun. Ainsi, par rapport à ces dernières, les règles concernant l'exercice de l'action judiciaire peuvent ne pas être d'ordre conventionnel.

Les règles de droit international judiciaire conventionnel que nous allons brièvement examiner ici, sont posées principalement, soit dans le compromis — dans le cas de juridiction facultative — soit, en cas de juridiction obligatoire, dans le traité et quelquefois — lors de la saisie de la Cour par compromis — dans le compromis lui-même. De plus, la Cour permanente de Justice internationale étant dotée d'un Statut et d'un Règlement, qu'elle doit respecter, les règles qui en découlent s'imposent aux parties. Ainsi, les sources de règles d'exercice de l'action judiciaire devant la Cour, procèdent des traités de juridiction obligatoire (ou des compromis) ainsi que du Statut et du Règlement de la Cour (1).

1. La C. P. J. I. est tenue d'observer les prescriptions de son Statut et de son Règlement. Il s'ensuit que les parties n'ont pas le choix de les accepter ou de les décliner en tout ou en partie. Les Etats ne sont donc pas libres de fixer d'un commun accord toutes règles que la Cour doit suivre pour trancher un

Les règles qui découlent du Statut et du Règlement de la Cour sont obligatoires pour tous les litigants éventuels, tandis que les règles découlant des traités de juridiction obligatoire ne valent que pour leurs signataires. Etant donné le nombre de ces actes, il est impossible de donner une liste complète des conditions d'exercice de l'action en justice dans tous les cas de juridiction obligatoire. Ces règles présentent donc un caractère de diversité : elles sont multiples et particulières au lieu d'être générales et uniformes.

Dans l'ordre juridique interne, où la juridiction est à la fois obligatoire et générale, le droit d'action judiciaire et son exercice obéissent à des règles qui, posées par la loi, sont les mêmes pour tous. Et si on peut dire qu'une certaine analogie existe entre les règles du droit interne d'une part, et les règles générales du droit international commun, et aussi celles d'ordre conventionnel cependant, résultant du Statut et du Règlement de la Cour, d'autre part, cette analogie n'existe pas si l'on envisage les règles conventionnelles du droit international par rapport au droit judiciaire interne. Toutefois, par rapport à ces dernières, on peut noter une certaine analogie du fait que, comme dans l'ordre interne, les règles du droit international conventionnel, en matière de juridiction obligatoire, s'appliquent aux différends à venir. L'analogie est donc, dans une certaine mesure, quant au temps et non quant aux sujets de droit, auxquels ces règles s'appliquent.

D'une manière générale, on peut dire que lors d'un litige concret, les règles posées par le traité de juridiction obliga-

litige déterminé. En acceptant la juridiction obligatoire de la Cour, les Etats acceptent, *ipso facto*, les prescriptions du Statut et du Règlement de la Cour. En conséquence, tout engagement de juridiction en faveur de la Cour — ou tout compromis — doit être interprété ou complété conformément aux prescriptions du Statut et du Règlement de la Cour. C'est ce que le juge Kellogg a observé dans l'affaire des « Zones franches », en disant que tout compromis qui soumet un différend à la Cour, doit être considéré comme contenant, en guise d'annexe tacite, tous les articles pertinents du Statut de la Cour et doit, en cas de doute sur la signification, être interprété à la lumière de ses dispositions (série A, n° 24, p. 33).

toire, constituent avec les règles découlant du Statut et du Règlement de la Cour, un ensemble de règles conventionnelles auxquelles les parties doivent se conformer. Nous avons vu en étudiant les exceptions préliminaires que la sanction de ces règles est l'irrécevabilité, qu'il s'agisse de l'incompétence de la Cour ou qu'il s'agisse de l'irrécevabilité de la requête ou d'un autre acte de procédure. Mais en tout cas la juridiction internationale étant conventionnelle, n'existant que dans les cas et les limites du consentement librement donné par les parties ainsi que suivant les conditions posées ou acceptées par elles, le respect de ces limites et de ces conditions s'impose aussi bien aux parties qu'à la Cour elle-même (1).

C'est ainsi que sur la base d'un traité de juridiction obligatoire, un Etat peut opposer les exceptions préliminaires s'il considère que l'Etat demandeur n'a pas respecté les limites de juridiction posées par ledit traité. Comme il a été dit (2), ces limites peuvent être, soit *ratione personae*, soit *ratione materiae*, soit *ratione temporis*. Mais qu'elles soient d'ordre personnel, matériel ou temporel ces limites sont, comme leur nom l'indique des bornes de l'obligation juridictionnelle et, vu le caractère contractuel de toute juridiction internationale, lorsqu'un Etat prétend qu'on ne les a pas respectées, la Cour est tenue d'en vérifier l'observation. Des cas de ce genre se sont présentés devant la Cour et celle-ci s'en est occupé notamment dans les affaires des phosphates du Maroc et Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie (3). Dans l'affaire des *phosphates du Maroc*, parmi les exceptions que le gouvernement français a opposées à la recevabilité de la requête présentée par le gouvernement italien, une exception était basée sur la limitation par la France *ratione temporis* de son acceptation comme obligatoire de la juridiction de la Cour. Le gouverne-

1. Sous réserve toutefois d'une contradiction entre les règles de procédure posées par les parties et les règles découlant du Statut et du Règlement. Voir p. 134, note 1.

2. Voir *infra*, 1^{re} partie, chap. III : les limites, p. 80 et suiv.

3. Série A/B, n° 74 et n° 77.

ment français avait souscrit la disposition facultative de l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour, mais son obligation de juridiction s'étendait, quant au temps, « sur tous les différends qui surgiraient après la ratification de la présente déclaration au sujet des situations et des faits postérieurs à cette déclaration ». Alors considérant que le différend qui le séparait du gouvernement italien, en l'espèce, était antérieur à la date « critique », était en dehors des limites *ratione temporis* de juridiction, et que, de plus, ce différend était né au sujet des situations ou des faits antérieurs à sa déclaration, le gouvernement français avait opposé une exception préliminaire demandant à la Cour de l'examiner et, si elle la trouvait justifiée de déclarer irrecevable la requête italienne. De même, dans l'affaire de *Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie*, Belgique contre Bulgarie, le gouvernement bulgare a opposé des exceptions préliminaires basées sur la limite *ratione temporis* ainsi que sur la limite *ratione materiae* que ce gouvernement avait apporté à son acceptation de la juridiction obligatoire. La Bulgarie plaidait l'incompétence de la Cour, et, subsidiairement, l'irrecevabilité de la requête belge.

D'une façon générale, les différentes limites d'ordre personnel, matériel ou temporel que posent les multiples traités ou clauses de juridiction obligatoire constituent des règles de *fond* ou de principe de l'action en justice internationale et concerne plutôt le *droit* que l'exercice de cette action, puisque en dehors de ces limites, aucune obligation de juridiction n'existe. Tandis que les dispositions du Statut, réserve faite notamment de son article 36, et surtout celles du Règlement de la Cour constituent un ensemble de règles de *forme* et concernent non pas le droit mais l'*exercice* de l'action judiciaire devant la Cour. Il en est ainsi notamment des dispositions relatives à la saisine, ou, d'une manière générale, à la procédure de la Cour. En dehors de ce qu'il a été dit plus haut au sujet des limites de la juridiction obligatoire et de la saisine de la Cour, il n'y a pas lieu d'entreprendre ici l'étude de la pro-

cédure de la Cour ; c'est là en effet un sujet qui sort du cadre du présent ouvrage (1). Toutefois, nous pouvons ajouter que, comparé aux dispositions des traités de juridiction obligatoire, les stipulations du Statut et du Règlement de la Cour présentent un caractère de généralité plus grande, puisqu'elles valent pour tout procès éventuel entre les Etats qui acceptent la juridiction obligatoire de la Cour. Mais, comme les premières, ces stipulations peuvent servir de base à des exceptions préliminaires.

En pratique, à côté des exceptions préliminaires fondées sur l'inobservation des règles conventionnelles, d'autres exceptions ont été présentées mais sur la base des règles générales d'exercice de l'action judiciaire au sein de la Cour. Comme les règles conventionnelles, découlant des traités, du Statut et du Règlement de la Cour, ces règles générales sont assez nombreuses. Comme leur nom l'indique, elles sont générales, c'est-à-dire s'appliquent ou peuvent s'appliquer à tout procès. Mais à la différence des premières, elles ne sont pas généralement et nécessairement stipulées dans les traités de juridiction obligatoire.

SECTION III

Des exceptions préliminaires fondées sur l'inobservation des règles générales d'exercice de l'action en justice devant la Cour permanente de Justice internationale.

Les conditions générales d'exercice de l'action en justice internationale ne dérivent pas nécessairement des traités de juridiction obligatoire. Elles sont au contraire des règles établies du droit international et n'ont pas besoin d'être expressément stipulées ; leur inobservation peut donner lieu à des exceptions préliminaires. C'est ainsi que la règle de l'épuise-

1. Cf. Witenberg, *Traité*, p. 110 et suiv.

ment préalable des recours internes ainsi que la règle des négociations diplomatiques ont servi de base, en plusieurs occasions, à des exceptions préliminaires devant la Cour permanente de Justice internationale.

Il y a donc lieu d'étudier : 1^o la règle de l'épuisement préalable des recours internes ; 2^o la règle exigeant les négociations diplomatiques infructueuses.

A. — De l'épuisement préalable des recours internes.

Définition de la règle — fondement — nature — portée — dérogations — dans la doctrine et dans la jurisprudence de la C. P. J. I.

« C'est une règle bien établie du droit international qu'un Etat ne peut se saisir de la réclamation d'un de ses sujets contre un gouvernement étranger, la présenter par la voie diplomatique et, par suite, la soumettre à la Cour par voie de requête, qu'après que les particuliers intéressés ont épuisé les recours qui leur sont ouverts d'après la législation d'un pays étranger » (1). En d'autres termes, le préjudice subi par un particulier ne peut faire l'objet d'une action en justice internationale que si ce particulier n'avait devant les tribunaux de l'Etat défendeur aucune voie de droit lui permettant d'obtenir la réparation, ou si celles qui étaient effectivement ouvertes ont été inutilement épuisées.

Le principe qui domine la règle d'épuisement préalable des voies de recours internes est le même que celui qui domine la procédure diplomatique dont la procédure juridictionnelle se présente comme le terme normal.

1. Série C, n^o 84, pp. 209-210 ; — M. Max Huber, dans son *Rapport sur les réclamations britanniques dans la zone espagnole du Maroc*, 1925, p. 187, énonce que « C'est un principe reconnu du droit international que celui suivant lequel, au moins dans les pays où les étrangers sont soumis à la juridiction territoriale, une réclamation d'ordre international présentée sur la base d'une allégation de déni de justice, n'est recevable que si les différentes instances de la juridiction locale compétente ont été, au préalable, épuisées ».

La protection diplomatique vise le redressement d'un tort, et, lorsqu'il s'agit d'un droit individuel, à la réparation du dommage causé à un particulier. Mais avant que l'Etat, dont le particulier lésé est le ressortissant, puisse prendre compétence au titre de la protection diplomatique, il est indispensable que la carence de l'Etat territorial à faire justice se soit manifestée. C'est à l'Etat qu'il appartient, en premier lieu, d'en assurer l'application sur son propre territoire et ce n'est qu'après avoir manqué à ce devoir que sa responsabilité internationale se trouve engagée¹; à partir de ce moment, l'Etat étranger dont le ressortissant subit, en conséquence, une atteinte, a le droit et même le devoir de demander réparation. Mais pour que la responsabilité internationale de l'Etat territorial joue, il est nécessaire que, dans la série des opérations par lesquelles s'assure l'administration de la justice, le particulier n'ait pu trouver satisfaction.

Le fondement de la règle (1), ainsi définie, procède à la fois du principe qui la domine et du but qu'elle se propose.

C'est à l'Etat souverain territorial qu'il appartient, en vertu de sa compétence territoriale, de déterminer quels sont les droits dont bénéficient, sur son territoire, les étrangers ; c'est à l'Etat souverain national qu'il appartient en vertu de sa compétence personnelle, de protéger ses ressortissants. Mais, en vertu d'un principe admis depuis longtemps par les Etats et affirmé par la jurisprudence internationale, le déni de justice, situation de fait, qui conditionne la liberté internationale, ne peut apparaître tant que le fonctionnement de l'organisation judiciaire de l'Etat territorial permet aux étrangers de reven-

1. « Dans l'ancien droit de représailles, le déni de justice qui leur servait de base, n'existait que du jour, où tous les recours ouverts par la procédure interne avaient été employés en vain. C'est alors que, ne pouvant espérer aucune satisfaction du souverain territorial, la victime se retournait vers le prince dont elle avait l'allégeance. La justice est, d'après le droit des gens, en premier lieu territoriale et, en second lieu, à titre subsidiaire, nationale » (A. de La Pradelle, *Cours de doctorat*, 1932-1933, 25^e leçon, p. 2),

diquer le traitement qui leur est internationalement dû (1).

Ainsi tant que les voies de recours internes disponibles n'ont pas été épuisées, aucune responsabilité internationale ne peut surgir. Mais, le déni de justice, une fois établi, ne crée qu'une *situation de fait* ; il ne crée pas à proprement parler de *titre* juridique qui mette en jeu la responsabilité internationale et qui donne le pouvoir à l'Etat national de prendre fait et cause pour son ressortissant. La compétence personnelle est réglée par les principes du droit international commun ; elle ne tire pas son fondement du déni de justice. Par conséquent, le déni de justice était une situation de fait nécessaire, le fondement de la compétence personnelle se trouve dans *le lien de nationalité*, fait politico-juridique, entre un Etat et un particulier. Un Etat quelconque n'est donc pas compétent de déclencher la responsabilité internationale en se basant sur le simple fait de l'existence d'un déni de justice (2).

On voit ainsi comment, envisagés sagement, des problèmes différents, mais participant tous à la mise en marche d'une institution internationale se touchent, se rencontrent. Le problème de l'épuisement préalable des recours internes touche au problème de la nationalité ; un problème d'ordre qualitatif, si l'on peut s'exprimer ainsi, touche à un autre problème d'ordre quantitatif. Car bien qu'il s'agisse de questions diffé-

1. « Le devoir international de l'Etat, écrit Anzilotti, est moins d'empêcher que les étrangers souffrent de dommages injustes, que de les mettre à même d'obtenir par les voies légales, la réparation du dommage injustement souffert. *Cours*, p. 250.

2. Dans son arrêt du 28 février 1939, la Cour a déclaré « qu'en prenant fait et cause pour l'un des ressortissants... (l')Etat fait valoir son droit propre, le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants le droit international. Ce droit ne peut nécessairement être exercé qu'en faveur de *son national*, parce que, en l'absence d'accords particuliers, c'est *le lien de nationalité* entre l'Etat et l'individu qui seul donne à l'Etat le droit de protection diplomatique ». Plus loin, la Cour dit encore : « Lorsqu'un dommage a été causé au national d'un pays *tiers*, une réclamation à raison de ce dommage ne tombe pas dans le domaine de la protection diplomatique... et ne saurait donner ouverture à une réclamation que l'Etat soit en droit d'endosser (Affaire *Panevezys-Salduktis*, série A/B, n° 76 .

rentes, toutes cependant participent à la mise en œuvre d'une seule et même règle, celle de la juridiction internationale.

Comme l'a dit le juge Hudson (1) la règle de l'épuisement préalable des recours internes, n'est pas une règle de procédure, ni simplement un précepte de conduite (2), mais bien une partie du droit positif en matière de responsabilité internationale de l'Etat. Cependant, certains auteurs (3) ont douté de son existence. Les uns ont nié le principe même de la règle, les autres, tout en reconnaissant le principe, ont voulu restreindre son application.

Mais à part ces dissidents, en doctrine comme en jurisprudence (4), on peut considérer que cette règle est aujourd'hui bien établie aussi bien dans la doctrine (5) que dans la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale.

A maintes reprises la Cour permanente de Justice internationale a eu l'occasion d'affirmer plus ou moins explicitement l'existence de la règle de l'épuisement préalable des recours internes, ainsi que de préciser sa portée et, par là, ses déro-

1. Série A/B, n° 76, p. 47.

2. Le juge van Eysinga considère cependant qu'il ne s'agit que d'une « règle de conduite ». *Id.*, p. 36.

3. Castberg, notamment, se refuse à admettre que ce principe soit opposable à l'Etat réclamant en raison d'un traitement contraire aux traités. dont l'un de ses ressortissants aurait été l'objet dans un autre Etat. *La compétence des tribunaux internationaux*. R. D. I. L. C., 1925, p. 323.

4. Pour les cas exceptionnels où ce principe a été écarté dans la jurisprudence internationale, voir Witenberg, *Cours*, p. 52 ; — et pour les cas où ce principe est considéré comme « constant en jurisprudence », voir même auteur, *Traité*, p. 154, note 2.

5. Cf. notamment : Anzilotti, *Cours*, pp. 482 et 520 ; — Borchard, *Diplomatic Protection of Citizens abroad*, New York, 1919, n° 128, 381 et suiv. ; — et *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1931, t. I, p. 424 et suiv. ; — Eagleton, *The Responsibility of States in International Law*, New York, 1928, chap V, p. 95 et suiv. ; — de La Pradelle et Politis, *Recueil des Arbitrages internationaux*, t. II, p. 303 et 673 ; — Ch de Visscher, *La responsabilité des Etats*, « Bibliotheca Visseriana », t. II, p. 115 ; — Brierly, *Règles générales du Droit de la Paix*, *Recueil des cours de La Haye*, t. 58.

gations. Dans son arrêt n° 2 (1), elle a dit : « C'est un principe élémentaire du droit international que celui qui autorise l'Etat à protéger ses nationaux lésés par les actes contraires au droit international commis par un autre Etat, dont ils n'ont pu obtenir satisfaction par les voies ordinaires ». Dans son arrêt n° 8 (2), la Cour, à propos du « principe général concernant le recours aux instances ouvertes aux particuliers » qu'avaient invoqué les représentants de la Pologne, a constaté en fait que dans l'espèce la compétence éventuelle des tribunaux polonais n'entraînait pas en ligne de compte. Le problème qui se posait à elle était celui de l'interprétation des règles de compétence posées par la Convention de Genève et c'est ainsi qu'elle l'a entendu. Dans son arrêt n° 10 (3), la Cour, se déclarant incompétente n'a pas eu à se prononcer sur ce moyen d'irrecevabilité de la requête qu'avait invoqué le gouvernement britannique. Dans son arrêt n° 14 (4), elle a dit : « Il y a des cas — et la Cour a déjà eu l'occasion de le relever dans son arrêt n° 8 — dans lesquels une juridiction internationale ne saurait être saisie tant qu'il y a des instances ouvertes aux particuliers intéressés ». Dans l'affaire relative à l'administration du prince *von Pless*, affaire où, d'une part, le gouvernement polonais prétendait que la requête du gouvernement allemand ne devait pas être déclarée recevable tant que les moyens de recours internes, ouverts par les lois polonaises, n'avaient pas été épuisés, et où, d'autre part, le gouvernement allemand soutenait que la règle dite de l'épuisement des recours internes n'était pas applicable en l'espèce, la Cour a estimé, par l'ordonnance du 4 février 1933, qu'il n'était pas nécessaire de se prononcer sur l'applicabilité du principe de l'épuisement des recours internes « étant donné qu'il y aura pour elle, en toutes circonstances, un avantage certain, au point de vue de l'administration des preuves, à connaître les sentences rendues en

1. Arrêt n° 2, concessions Mavrommatis, p. 12.

2. Arrêt n° 8, usine Chorzow (compétence), Série A, n° 9, pp. 25-26.

3. Arrêt n° 10, concessions Mavrommatis (réadaptation), pp. 13 et 23.

4. Arrêt n° 14, emprunts serbes, p. 10.

dernière instance par le tribunal suprême administratif de Pologne sur les plaintes du prince von Pless actuellement pendantes devant cette juridiction ; qu'elle doit, partant, régler sa procédure de manière à s'assurer cette possibilité » ; en conséquence, la Cour fixe les délais de manière à laisser aux tribunaux polonais le temps de statuer (1).

L'existence de la règle de l'épuisement préalable des recours internes a été reconnue tout récemment encore, par la Cour, dans son arrêt du 14 juin 1938, relatif à l'affaire des *phosphates du Maroc* (exceptions préliminaires) (2). Bien mieux, dans cette affaire où plusieurs problèmes d'une grande importance furent soulevés ou impliqués, la Cour, par l'effet des exceptions préliminaires, a précisé la *nature juridique* de la règle ainsi reconnue.

La portée de l'exception de non-épuisement des voies de recours internes fut différemment envisagée par les parties en cause. Dans la thèse française, elle était, en l'espèce, conçue comme une règle de procédure, permettant à la requête d'être déclarée recevable (3), sans aucune influence sur la naissance de la responsabilité internationale de l'Etat qui se trouverait engagée, non pas à partir de la dernière décision rendue par les tribunaux internes, mais immédiatement, directement, dès que l'acte illicite avait été commis. Dans la thèse italienne, au contraire, la règle de *local redress* est conçue comme une règle de fond, suivant laquelle la responsabilité internationale de l'Etat prendrait naissance « toujours et exclusivement avec le déni de justice » (4), lequel ne serait consommé qu'une fois que les voies de recours internes ont été épuisées.

La divergence entre ces deux thèses tient à une différence de conception de la notion de déni de justice. En effet, une conception large de déni de justice y fait entrer tout fait illi-

1. Série A/B, n° 52, pp. 15-16.

2. Série A/B, n° 74.

3. Série C, n° 85, p. 1048 et 1294.

4. *Ibid.*, p. 1332.

cite international à l'égard d'un étranger, résultant des actes ou omissions des trois pouvoirs exécutif, législatif ou judiciaire de l'Etat. La conception restreinte ou proprement dite du déni de justice ne comprend que des faits internationalement illicites résultant d'actes, omissions ou même absence du pouvoir judiciaire seul à l'égard d'un étranger. Dans son arrêt du 14 juin 1938, c'est cette dernière conception que la Cour a admise. En établissant une distinction entre les cas de déni de justice proprement dits et ceux qu'une conception plus large y fait entrer à tort, la Cour a tranché la divergence entre ces deux conceptions. Elle a dit en substance (1) : « Dans sa requête, le gouvernement italien a présenté la décision du Service des Mines comme un fait illicite international, parce que cette décision aurait été inspirée par la volonté d'écarter la mainmise étrangère, et qu'elle constituerait de ce chef une violation des droits acquis placés sous la sauvegarde des conventions internationales. S'il en était ainsi, c'est dans cette décision qu'il faudrait voir la violation déjà parfaite du droit international, violation qui engagerait par elle-même et immédiatement la responsabilité internationale. *S'agissant d'un acte imputable à l'Etat et décrit comme contraire aux droits conventionnels d'un autre Etat*, la responsabilité internationale s'établirait directement dans le plan des relations entre ces Etats. En pareil cas, le prétendu déni de justice constitué, soit par une carence de l'organisation judiciaire, soit par le refus de recours administratifs ou extraordinaires destinés à y suppléer, ne peut que laisser subsister le fait illicite. Il n'exerce aucune influence ni sur sa consommation, ni sur la responsabilité qui en dérive ».

Dans son arrêt du 28 février 1939, relatif à l'affaire du Chemin de fer *Panavezys-Saldutiskis* (2), c'est sur la base de la

1. Série A/B, n° 74, p. 28.

2. Art. 3, § 1 du traité stipule : « S'il s'agit d'un différend dont l'objet, d'après la législation intérieure de l'une des H. P. C., relève de la compétence des autorités judiciaires ou administratives, cette partie pourra s'opposer à ce que le différend soit soumis aux diverses procédures prévues par le présent traité.

règle exigeant l'épuisement préalable des recours internes que la Cour a retenu comme bien fondée l'exception préliminaire du gouvernement lithuanien et, subsidiairement, a déclaré irrecevable la requête du gouvernement esthonien. C'est encore sur la base de la même règle que la Cour déclara, par son arrêt du 4 avril 1939, que le gouvernement belge n'était pas fondé à invoquer le traité belgo-bulgare du 23 juin 1931, pour établir la compétence de la Cour (1).

Ainsi donc, la règle du droit international concernant l'épuisement des voies de recours internes et consacrée par la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale.

Elle se trouve expressément rapportée dans un nombre considérable de traités bilatéraux ou collectifs de juridiction obligatoire. C'est ainsi que, par exemple, l'article 3 des conventions d'arbitrage de Locarno, de 1925, stipule que «s'il s'agit d'une contestation dont l'objet, d'après la législation intérieure de l'une des parties, relève de la compétence des tribunaux nationaux de celle-ci, le différend ne sera soumis à la procédure prévue par la présente convention qu'après jugement passé en force de chose jugée rendu, dans les délais raisonnables, par l'autorité judiciaire nationale compétente».

L'Acte général d'Arbitrage, de 1928, contient un article 31 dont le libellé se rapproche sensiblement du texte de Locarno. L'article est formulé comme suit :

«1. S'il s'agit d'un différend dont l'objet, d'après la législation intérieure de l'une des parties, relève de la compétence des autorités judiciaires ou administratives, cette partie pourra s'opposer à ce que ce différend soit soumis aux diverses procédures prévues par le présent Acte général, avant qu'une décision définitive ait été rendue, dans les délais raisonnables, par l'autorité compétente.

avant qu'une *décision définitive* ait été rendue dans les délais raisonnables par l'autorité compétente. » Arrêt du 4 avril 1939 et relatif à l'affaire de « Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie » (exception préliminaire). Série A/B, n° 77.

2. La partie qui, dans ce cas, voudra recourir aux procédures prévues par la présente convention devra notifier à l'autre partie son intention, dans un délai d'un an, à partir de la décision susvisée.

En présence de ces stipulations, certains jurisconsultes, notamment le juge van Eysinga (1), pensent que les traités qui ne comportant pas de pareilles dispositions, entendent « proroger » la juridiction de la Cour, entendent exclure la possibilité pour le défendeur de soulever une exception d'incompétence ou d'irrécevabilité fondée sur la règle de l'épuisement préalable des recours internes. De même pour les déclarations portant acceptation comme obligatoire de la juridiction de la Cour. De l'avis du juge van Eysinga, la juridiction obligatoire constituerait une « prorogation » de juridiction, une « évocation ».

Nous ne pensons pas que cette thèse soit exacte. Car la règle de l'épuisement préalable des recours internes n'est aucunement une simple « réserve » qui a pour but de limiter la compétence du juge mais, bien au contraire, elle est un principe qui régit la recevabilité de l'action internationale elle-même. Au surplus, une telle opinion cadre mal avec une juridiction qui est, dans l'ordre international actuel, toujours exceptionnelle et particulière et non point générale et de droit commun. Nous considérons donc qu'une conception moins exigeante de la juridiction obligatoire est plus exacte et plus conforme à la nature de la juridiction internationale.

Ainsi, contrairement à la thèse du juge van Eysinga, nous pensons que les dispositions expresses des traités de juridiction obligatoire concernant le principe des recours internes, ne sauraient impliquer une modification à la portée de ce principe. Bien au contraire, ces dispositions ne sont que de simples réaffirmations de la règle, lesquelles, au surplus,

1. V. les opinions dissidentes des juges van Eysinga et Hudson, série A/B, n° 76, pp 35 et 47.

comportent cet avantage appréciable d'éviter toute contestation sur l'existence même d'un principe de droit international commun. Tel est, nous semble-t-il, le véritable sens de la règle de l'épuisement des recours internes.

En dehors des dérogations admises, on peut dire que d'une façon générale, les recours internes sont « épuisés » lorsque la réclamation d'ordre international, ne trouve plus satisfaction devant les tribunaux internes du pays de l'Etat défendeur. Autrement dit, tant qu'il y a des instances nationales à épuiser, la réclamation ne pourra pas faire l'objet d'un examen par le juge sur le plan international. Il est sans importance, à cet effet, que les recours qui restent encore ouverts, portent le nom, dans la législation interne, de recours « ordinaires » ou « extraordinaires », que le tribunal statue sur les questions de droit uniquement, laissant de côté les points de fait, ou encore, que l'autorité compétente soit une autorité administrative et non pas judiciaire. Le seul point important est de savoir s'il y a encore une voie de droit permettant réparation du fait illicite international. A partir du moment où le fait illicite ne trouve plus de voie de droit interne, la réclamation pourra faire l'objet, d'abord, des négociations diplomatiques entre les gouvernements intéressés et, ensuite, être portée devant le juge international.

La portée du principe ainsi compris est très large. En effet, le principe est applicable, en premier lieu, aux réclamations de source délictuelle, c'est-à-dire aux réclamations causées par un prétendu délit international. Il est applicable, en second lieu, aux réclamations d'origine contractuelle, c'est-à-dire aux réclamations ayant leur cause dans une prétendue violation par l'Etat défendeur d'une obligation conventionnelle qu'il a assumée à l'égard des ressortissants de l'Etat demandeur.

Par contre, le principe de recours internes doit être écarté dans un certain nombre d'hypothèses.

Il en est ainsi, en premier lieu, lorsque le compromis stipule renonciation de l'état défendeur à l'exception qu'il en

pouvait tirer et écarte l'irrecevabilité pouvant résulter de son inobservation. Le juge international saisi ne pourra que s'incliner en se bornant à appliquer le compromis. Mais, si la renonciation de l'Etat défendeur ne porte pas sur le *moyen*, mais sur *son caractère d'exception*, alors, le juge saisi pourra tenir compte du non épuisement des voies de recours internes au fond, dans la mesure que les litigants lui laissent le soin d'apprécier, comme l'une des « équités de la cause ». Il pourra même de ce chef, prononcer le mal fondé de la réclamation (1).

Cette dérogation contractuelle à l'applicabilité de la règle de recours internes peut être incluse non pas seulement dans le compromis, mais aussi dans le traité de juridiction obligatoire lui-même. Tel est le cas des conventions américano-mexicaine des 8 et 10 septembre 1923 et anglo-mexicaine du 19 septembre 1926 : le Mexique a renoncé non seulement sur le caractère exceptionnel du moyen, mais sur le moyen lui-même. Dans ces conditions, la réclamation est recevable bien que l'intéressé n'ait pas eu recours aux voies de droit internes.

L'exigence d'épuiser les voies de recours internes disparaît, en second lieu, lorsqu'il est établi à la satisfaction du juge international saisi, que l'organisation judiciaire nationale ne fournissait pas de voie de droit pour obtenir réparation du dommage causé par le fait incriminé ou que le recours ouvert devant les tribunaux ne pouvait conduire à aucun résultat positif (2). « Un réclamant, dans un Etat étranger, écrit Wheaton (3), n'est pas requis d'épuiser les voies de recours dans l'Etat où il n'y a pas de justice à épuiser ». Ch. de Visscher (4) écrit dans le même sens. « L'absence de toute justice organisée, l'inexistence d'une juridiction compétente pour statuer sur les demandes d'indemnité, et de façon générale, tous

1. Witenberg, Cours, p. 54.

2. Witenberg, Traité, p. 155.

3. Cité par Witenberg, Cours, p. 55.

4. Ch. de Visscher, *La responsabilité des Etats*, « Bibliotheca Visseriana », t. II, p. 115.

obstacles mis par la législation locale ou par l'action gouvernementale à l'administration d'une justice régulière et impartiale pourront justifier une intervention diplomatique immédiate » (1).

Enfin, la nécessité d'épuiser les voies de recours internes disparaît lorsque les tribunaux internes sont internationalement incompétents ou que leur constitution même est considérée comme une violation du droit des gens (2). Il en sera ainsi, par exemple, si le fait illicite s'est produit sur le territoire de l'Etat demandeur.

Dans ces divers cas d'exception, la réclamation pourra faire l'objet de négociations diplomatiques et, par suite, être soumise par voie de requête à la Cour.

1. Le *Digest* de Moore contient des renseignements particulièrement développés sur les exceptions à la règle. Il indique qu'il est fait exception à la règle quand les recours ouverts sont *insuffisants*, et il fait apparaître cette insuffisance résultant de la limite de temps imposée, du caractère consultatif de la décision à intervenir, de la dépendance dans laquelle les juges se trouvent par rapport au gouvernement, de l'absence de valeur des titres offerts en paiement de la réparation (Moore, *Digest of International Law*, t. VI, § 990). Dans l'exposé des exceptions à la règle fait par M. Hackworth (Etats-Unis) à la Conférence de codification de droit international, en 1930, il est dit : « J'estime que personne ne contestera que, d'une façon générale, on peut invoquer la responsabilité internationale tant que les moyens de recours du droit interne n'ont pas été épuisés. A cette règle générale, il y a cependant certaines exceptions bien connues, par exemple, quand les tribunaux sont notoirement corrompus, quand il y a amnistie ou immunité législative, quand les tribunaux subissent la pression du pouvoir militaire ou exécutif, quand l'Etat refuse de prendre en considération la réclamation de l'étranger ou de permettre que son droit soit établi devant ses tribunaux, et quand il y a des délais et des empêchements voulus qu'on ne peut justifier et qui en fait équivalent à un refus » Et Philimore déclare en propres termes que, quand les tribunaux d'un Etat « ne peuvent ou ne veulent pas prendre en considération et juger la réclamation d'un étranger, l'intervention de l'Etat dont cet étranger est ressortissant est parfaitement justifiée » (*Actes de la Conférence*, vol. IV, P.-V. de la 3^e Commission, 6^e séance, p. 74). Les diplomates et les hommes d'Etat pensent de même. Cf. les « exceptions françaises » dans l'affaire des *Phosphates du Maroc* ; Série C, n^o 84, p. 222 et suiv.

2. Witenberg, *Traité*, p. 155 ; *Cours*, p. 56.

B. — Des négociations diplomatiques préalables,

Définition. — Caractéristiques. — Doctrine. — Traités. — Jurisprudence de la C. P. J. I.

En droit international, l'institution de la diplomatie constitue la voie normale des relations internationales. Elle consiste en des négociations directes entre les parties sans l'intervention d'un tiers. Historiquement, elle est le procédé le plus ancien pour ajuster les intérêts réciproques des Etats entre eux. Elle convient aussi bien aux différends juridiques qu'aux différends politiques. On peut même dire qu'elle est la voie la mieux appropriée pour ces derniers, car ces différends se présentent de telle sorte que la pure et simple application du droit n'en fournit pas la solution. Elle a ses avantages, notamment celui d'être souple, mais d'une façon générale, on peut dire qu'elle se concilie difficilement avec une politique de principe où la solution se déduit de certaines normes ou principes supérieurs et où, en conséquence, ce qui prédomine, c'est le sens de la justice et du droit et non pas l'esprit de conciliation, de transaction permettant les combinaisons les plus diverses et les dosages plus ou moins subtils. « Ce qui caractérise surtout la méthode diplomatique, dit M. Bourquin (1), c'est son esprit de transaction et de conciliation avec tout ce qu'il comporte de tact, de mesure, de discrétion et de finesse. La diplomatie n'est pas seulement un instrument, un outil, c'est aussi une méthode, un certain état d'esprit, une certaine façon de concevoir les problèmes et de les résoudre. »

En matière de conflits internationaux, et notamment en matière de juridiction obligatoire, le rôle et l'importance pratique de l'examen diplomatique préalable ne sont pas restés inaperçus. Au cours de discussions qui eurent lieu au sein du

1. Bourquin. *Diplomatie de la S. D. N.*, Rev. de l'Inst. de Sociologie. Bruxelles, avril-juin 1939, p. 260.

Comité de juristes (1), la question se posa de savoir si un Etat pouvait saisir le juge international de sa réclamation sans avoir préalablement formulé celle-ci par la voie diplomatique (2). A propos de cette question, il fut observé que les « moyens diplomatiques », dans le sens ordinairement donné à cette expression, devaient être tentés avant le recours à la Cour. Dans la vie internationale, une telle expression était d'un emploi fréquent et n'avait jamais donné lieu à des difficultés. Toutefois la formule « moyens diplomatiques » ou « voies diplomatiques » pouvait avoir deux sens différents : un sens étroit et un sens large, suivant qu'elle signifiait les démarches entre les agents diplomatiques, ou bien tous les moyens pacifiques mis à la disposition des parties pour le règlement de leurs conflits, tels conciliation, médiation, etc.

C'est pour éviter tout malentendu et éventuellement toute difficulté entre les parties que la formule « moyens diplomatiques » fut rejetée : l'expression même « toutes voies diplomatiques » paraissait dangereuse. Aussi l'article 33 de l'avant-projet du Comité de juristes était rédigé en ces termes : « Lorsqu'un différend surgit entre Etats, qu'il n'a pu être réglé par la *voie diplomatique*..., la partie qui se prétend lésée, peut en saisir la Cour... » Mais finalement, dans le Statut de la Cour, cette disposition ne fut pas adoptée.

Nous considérons, toutefois, que cette omission de consacrer par une stipulation expresse le principe de la voie diplomatique ne saurait l'affaiblir en tant que principe reconnu du droit international commun (3). En effet, la juridiction inter-

1. Procès-verbaux du Comité de Juristes, p. 266 et suiv.

2. Cette question ne peut se poser que de façon tout à fait exceptionnelle dans le cas d'une action sur compromis. En effet le concours apporté par les deux Etats à l'élaboration du compromis implique, en fait, l'échec de leurs diplomaties à résoudre amiablement le litige en cause. En réalité le véritable domaine de la question est celui des juridictions internationales susceptibles d'être saisies par requête unilatérales. Il s'agit alors de savoir si la requête remplissant d'ailleurs toutes les autres conditions, est recevable *de plano* ou doit, au contraire, avoir été précédée de démarches diplomatiques. Cf. Witenberg, p. 13.

3. « Ce principe qui commandait toute l'organisation de la justice arbitrale,

nationale peut aider ou compléter la diplomatie, elle ne doit pas la remplacer. Au surplus, en droit international actuel, toute juridiction est exceptionnelle, même si elle procède d'engagements internationaux préalables. Enfin, les moyens diplomatiques sont le seul procédé qui permette à une contestation de se révéler. « C'est par eux seuls, dit M. Wittenberg (1) que l'Etat, tenu d'une obligation internationale, pourra manifester qu'il le reconnaît ou le conteste. »

Généralement, la doctrine (2) admet qu'avant de saisir le juge international, l'Etat réclamant doit avoir recouru, d'abord, à des démarches diplomatiques auprès de son adversaire. Une telle exigence ne saurait avoir rien d'anormal. « Elle traduit cette donnée de l'ordre juridique international que les négociations sont la méthode ordinaire suivant laquelle les gouvernements poursuivent leurs rapports mutuels, discutent, ajustent et règlent leurs différends » (3). Les négociations diplomatiques préalables sont donc considérées par la doctrine comme étant un principe établi du droit international.

La pratique internationale est dans le même sens. Presque tous les traités généraux conférant à la Cour une juridiction obligatoire, stipulent expressément le recours préalable aux démarches diplomatiques (4). Quant à la jurisprudence de la

devait dominer de même l'organisation de la C. P. J. I., il était de toute sagesse qu'il ne put être, même en vertu d'une convention d'arbitrage antérieure, brusquement cité devant la Cour. Le recours au juge ne devait intervenir qu'une fois tous les moyens de règlements amiables tentés » Stauffenberg, p. 251.

1. Wittenberg, *Traité*, p. 131. La demande qui n'a fait l'objet d'aucune tentative de règlement diplomatique ne saurait être valablement portée devant la Cour par voie de requête (Série C. n° 84, p. 208).

2. Basdevant. *R. G. D. I. P.*, 1906, p. 558 ; — J.-B. Scott, *The project of a C. P. I. J.*, 1920, p. 96 ; — K. Strupp, *Das Völkerrecht delikt*, p. 222 ; — Kaasik, La clause de négociations diplomatiques dans le droit international positif et dans la jurisprudence de la C. P. J. I. dans *R. D. I. et L. C.*, 1933.

3. Série C, n° 84, p. 205.

4. Certains traités récents vont plus loin encore et exigent un préliminaire de conciliation. Par exemple, le traité franco-yougoslave du 11 nov. 1927, art. V ;

Cour permanente de Justice internationale (1), elle paraît devoir adopter la même attitude. Dans un cas où le texte lui donnant la juridiction ne stipulait pas expressément le recours préalable aux démarches diplomatiques, la Cour a pris un soin particulier de marquer l'importance qu'elle y attachait. « Il paraît bien désirable, a-t-elle dit, qu'un Etat ne procède pas à une démarche aussi sérieuse que l'assignation d'un autre Etat devant la Cour sans avoir auparavant, dans une mesure raisonnable, tâché d'établir clairement qu'il s'agit d'une différence de vues qui ne peut être dissipée autrement » (2). Ailleurs la Cour a déclaré que le règlement judiciaire des conflits n'est « qu'un succédané du règlement direct et amiable de ces conflits entre les parties » (3).

Si le principe de négociations diplomatiques préalables semble être admis, son application n'est pas toujours sans présenter quelque risque. Certes, « un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès », mais on n'oubliera pas que dans une discussion diplomatique, l'argument juridique de l'Etat plus faible pèse peu, quelquefois, en face de prétentions de l'Etat plus fort. Quelquefois aussi, la nécessité des démarches diplomatiques préalables est de nature à retarder la solution d'une affaire.

Les négociations diplomatiques préalables s'appliquent-elles aux demandes additionnelles ou reconventionnelles ? Il ne semble pas. Car, ces demandes se greffent sur l'action judi-

— traité bulgaro-norvégien du 26 nov. 1931, art. VII, etc. Cf. Makowski, *L'organisation actuelle de l'arbitrage international. Recueil des Cours*, 1931, tome 36, pp. 267-384.

1. La jurisprudence arbitrale, celle qui n'entre pas dans le cadre de la C. P. J. I. exigé, elle aussi, qu'avant de saisir l'arbitre l'Etat demandeur ait négocié par la voie diplomatique avec l'Etat défendeur. Pour les exemples de cette jurisprudence arbitrale, v. Witenberg. *Traité*, p. 133.

2. Arrêt n° 11 relatif à l'interprétation des arrêts nos 7 et 8, Série A, n° 13, p. 10.

3. Ordonnance du 19 août 1929. Série A, n° 22, p. 13.

ciaire originaire, et se bornent simplement à préciser l'étendue de la demande originaire.

La nécessité des négociations diplomatiques, lorsqu'elles sont requises, doit être appréciée d'une manière raisonnable. Il ne s'agit plus de la difficulté que crée le problème de l'*existence* du principe de recours diplomatique, mais il s'agit de la difficulté que crée le problème de l'*application* à un cas concret de ce principe. De l'avis de la Cour permanente de Justice internationale, « une négociation ne suppose pas toujours et nécessairement une série plus ou moins longue de notes et de dépêches ; ce peut être assez qu'une conversation ait été entamée ; cette conversation a pu être très courte : tel est le cas si elle a rencontré un point mort, si elle s'est heurtée finalement à un *non possumus* ou à un *non volumus* péremptoire de l'une des parties et qu'ainsi il est apparu avec évidence que le différend n'est pas susceptible d'être réglé par une négociation diplomatique » (1).

Dans les exceptions préliminaires qu'avait opposées à la recevabilité de la requête italienne, le gouvernement français, dans l'affaire des *Phosphates du Maroc* (2), nous relevons cette interprétation de l'agent français, M. le professeur Basdevant, sur le sens des mots « dans le cas où une solution par voie diplomatique.... n'interviendrait pas ».

« On ne peut admettre, a-t-il dit, que par là on ait entendu exclure de la juridiction de la Cour le cas où une solution par la voie diplomatique est intervenue ; dans ce cas, il n'y a plus de différend ; par conséquent, si ladite réserve entendait exclure ce cas, elle n'aurait aucune portée propre, ce qui est inadmissible. Cette clause veut dire que la juridiction obligatoire de la Cour n'est admise qu'après tentative infructueuse de règlement diplomatique : elle répond à l'idée qu'avant qu'un différend fasse l'objet d'un recours en justice, il importe

1. Série A, n° 2, p. 13.

2. Série C, n° 84, p. 205.

que son objet ait été nettement défini au moyen de pourparlers diplomatiques, et qu'un effort pour le résoudre ait été tenté, qu'il y ait en quelque sorte négociation ».

Enfin, lorsqu'une tentative infructueuse de règlement du litige par la voie diplomatique a précédé le dépôt d'une requête devant la Cour, les conclusions des Etats en litige ne doivent pas être préjugées par les « déclarations, admissions ou propositions » qu'ont pu faire les parties au cours des négociations (1).

1. Série A, n° 9, p. 19, n° 17, pp. 51, 62.

CHAPITRE III

QUELQUES PARTICULARITÉS PROCÉDURALES

La juridiction obligatoire que met en œuvre notamment l'action en justice introduite par requête unilatérale, peut donner lieu au cours de l'instance, à part les exceptions préliminaires, que nous avons étudié précédemment, à quelques difficultés provenant des demandes reconventionnelles, du défaut ou encore du désistement ou de l'arrangement amiable des parties. C'est ce que nous allons voir dans les trois sections suivantes :

Section I. Des demandes reconventionnelles.

Section II. De la procédure par défaut.

Section III. Des arrangements amiables et des désistements.

SECTION I

Des demandes reconventionnelles.

Définition. — Conditions de forme et de fond à la recevabilité d'une demande reconventionnelle (Règlement de la C. P. J. I., art. 63). — Effets.

En principe, les demandes reconventionnelles sont une particularité procédurale des seules hypothèses de la juridiction obligatoire de la Cour et, spécialement, des instances sur requête.

Les demandes reconventionnelles sont des demandes qui

émanent de la partie contre laquelle est dirigée la demande principale. Elles ont pour effet d'étendre l'objet du litige, car, généralement, le défendeur qui forme une reconvention — « counter claim » — tend à obtenir plus que le rejet de la demande dirigée contre lui (1).

Les demandes reconventionnelles ne sont pas prévues dans le Statut. Par contre, malgré certaines hésitations tenant précisément au silence du Statut et s'étant manifestées surtout relativement aux instances sur compromis (2), elles ont été expressément admises par le Règlement de la Cour. L'article 40 (ancien) du Règlement, qui concernait la procédure des instances sur compromis, disposait en effet, que les conclusions de contre-mémoires « peuvent comprendre des demandes reconventionnelles *pour autant que ces dernières rentrent dans la compétence de la Cour* ». M. Witenberg (3) note, avec raison, que « la compétence de la Cour ne suffit pas à la recevabilité des reconventions ». Et il explique que « si la compétence de la Cour a été expressément mentionnée, c'était pour couper court à la possibilité de difficultés ultérieures pouvant surgir de ce fait que, dans certaines législations, la reconvention est à soi seule un titre de compétence ».

Dans sa rédaction actuelle, le nouveau Règlement de la Cour paraît restreindre la recevabilité des demandes reconventionnelles aux seules instances introduites par requête. En effet, l'article 42, alinéa 2 (nouveau) du Règlement, qui détermine — comme le faisait l'article 40 (ancien) — le contenu des contre-mémoires dans les instances sur compromis, ne mentionne plus les demandes reconventionnelles (4).

1. Pour la distinction entre une compensation et une demande reconventionnelle, V. l'affaire Chorzow, série A, n° 17, p. 62.

2. V. Hudson, pp. 500 et 574 ; Witenberg, *Traité*, p. 193 et suiv. ; Anzilotti, La reconvenzione nella procedura internazionale, *Rivista di Diritto internazionale*, 1929, p. 309 et suiv.

3. Witenberg, *Ibidem*, p. 195.

4. En 1922, le juge Anzilotti fit valoir « qu'en cas de compromis, une demande reconventionnelle ne peut pas être présentée et qu'en cas de requête, la présentation d'une demande de cet ordre peut être faite seulement lorsqu'elle

D'autre part, l'article 63 (actuellement en vigueur) du Règlement, qui les vise expressément, n'est relatif qu'aux seules instances introduites par requête.

Les demandes reconventionnelles sont donc envisagées comme une particularité procédurale éventuelle du procès sur requête. Pour être recevables, ces demandes doivent satisfaire aux conditions de forme et de fond nécessaires aux termes de l'article 63 du Règlement. D'après ce texte « lorsque l'instance est introduite par requête, une demande reconventionnelle peut être présentée dans les conclusions du contre-mémoire, pourvu que cette demande soit en *connexité* directe avec l'objet de la requête et qu'elle rentre dans la *compétence* de la Cour. Toute demande qui n'est pas en connexité directe avec l'objet de la requête originaire, doit être présentée sous forme de requête séparée et peut rester l'objet d'une instance distincte ou être jointe par la Cour à l'instance primitive ».

Ainsi qu'il ressort de l'article 63 du Règlement, deux conditions de fond sont nécessaires pour qu'une demande reconventionnelle soit recevable. Premièrement, il faut que la reconvention soit « en connexité directe avec l'objet de la requête ». Deuxièmement, il faut qu'une telle reconvention « rentre dans la compétence de la Cour ». Comme le note le juge Anzilotti, analysant l'arrêt n° 13 de la Cour, — le seul que la Cour ait, jusqu'ici, rendu en la matière, — il est nécessaire qu'il y ait entre la demande reconventionnelle et la demande principale originaire, un lien de connexité de telle nature qu'il ne serait « ni opportun ni équitable » de statuer sur l'une sans statuer en même temps sur l'autre (1).

En dehors de ces deux conditions, on peut se demander s'il n'y avait pas d'autres exigences relatives notamment à la

rentre dans les limites dans lesquelles toutes les parties ont accepté la juridiction obligatoire de la Cour » (Série D, n° 2, p. 139).

1. Dans l'affaire de l'usine Chorzow, il est dit que la reconvention doit être « en rapport de connexité juridique avec la demande principale » (Série A, n° 17, p. 38).

composition de la Cour et à l'observation, avant la présentation de la demande reconventionnelle, des formalités que le traité de juridiction obligatoire peut imposer comme condition de recevabilité de ladite demande. Si les parties avaient renoncé, pour la demande principale, au juge *ad hoc*, peuvent-elles en exiger un pour la demande reconventionnelle ? D'autre part, faut-il exiger l'observation, avant la présentation de la demande reconventionnelle, de la règle de l'épuisement préalable des recours internes et celle des négociations diplomatiques ? Nous ne le pensons pas. Car, comme le constate M. Witenberg (1), « exiger ces conditions équivaldrait à proscrire les demandes reconventionnelles ». En effet, « si l'Etat demandeur dès qu'assigné reconventionnellement pouvait exiger le juge *ad hoc* auquel il avait jusque-là renoncé, un membre de la Cour se trouverait n'avoir pas suivi tous les débats relatifs à l'affaire ». D'autre part, prescrire le recours préalable aux instances nationales et aux demandes diplomatiques, obligerait la Cour à ajourner, pour un temps incertain, le procès en cours, ou permettrait à l'Etat demandeur principal d'écarter la reconvention en trainant en longueur les dits recours. Aussi, il faut admettre, en présence de ces conséquences éventuelles que, pour la recevabilité d'une demande reconventionnelle, les deux conditions de fond : compétence de la Cour et connexité directe, juridique entre la reconvention et la demande principale, si elles sont nécessaires, sont en même temps suffisantes (2).

1. Witenberg, *Ibidem*, p. 196.

2. « La demande reconventionnelle, dit Witenberg (*Ibidem*, p. 196) est un risque normal de l'Etat qui agit en justice. Il accepte, d'avance, la reconvention dont il peut être l'objet du fait des questions connexes à celle qu'il soulève. On ne saurait donc, à notre avis, permettre à aucun des Etats de modifier, sous le prétexte de la demande reconventionnelle, la composition de la Cour sur la demande principale. On ne saurait davantage impartir des formalités préalables à la reconvention, car il est raisonnable de penser que les questions connexes à celle qui fait l'objet de la demande principale, lors même que non expressément soulevées, aient passé inaperçues au cours des formalités ayant précédé la demande principale. »

En ce qui concerne la *forme*, aux termes de l'article 63 du Règlement, une demande reconventionnelle est présentée dans les conclusions du contre-mémoire, c'est-à-dire dans l'acte même par lequel le défendeur principal, devenu demandeur reconventionnel, répond à la demande originale.

Enfin, en ce qui concerne ses *effets*, la demande reconventionnelle introduit une action autonome du défendeur à l'encontre du demandeur. L'action autonome ainsi introduite donne le droit au demandeur, *ipso facto*, de soulever dans le délai de réplique toute exception prévue à l'article 62 du Règlement, ainsi que le droit de mettre en mouvement la procédure sommaire de l'article 62, alinéa 3, du Règlement. Il faut ajouter que le demandeur, devenu défendeur reconventionnel, aura le droit de soumettre à la Cour un acte de plus que le nombre d'actes prévus à l'article 41, alinéa 2, du Règlement, afin de répondre aux arguments de la duplique qui, dans la procédure reconventionnelle, tient lieu de réplique. Enfin, quant au jugement, la demande reconventionnelle est vidée par le même arrêt que la demande principale.

SECTION II.

De la procédure par défaut.

Définition. — Caractères. — Particularités procédurales.

Le *défaut* consiste dans le refus par l'un des Etats partie à l'instance de prêter son concours durant son procès devant le juge international, pour la solution normale de la réclamation en cause (1). En principe, tout procès suppose deux parties au moins : l'une qui fait valoir un droit et l'autre qui le

1. Théoriquement le défaut peut revêtir la double forme suivante : selon que le défendeur ne se présente pas ou, s'il se présente, ne fait pas valoir ses moyens, on distingue défaut faute de connaître et défaut faute de conclure.

conteste. En principe, tout procès est contradictoire. Le défaut constitue une exception à ce principe.

Eu égard à la nature du phénomène juridictionnel, le défaut est, en droit international, une attitude exceptionnelle et paradoxale. Elle est paradoxale surtout, dans les hypothèses de juridiction sur compromis (1). Elle l'est moins dans les cas de juridiction résultant des clauses compromissaires ou des traités généraux d'arbitrage. En effet, lorsqu'on se trouve en présence, non pas de juridiction sur compromis — où l'intervention du juge suit immédiatement l'accord des parties — mais d'une juridiction résultant d'accords antérieurs au litige, le défaut est concevable car, dans ces derniers cas, l'engagement de juridiction ne se produisant que dans les circonstances politiques favorables, peut ne plus trouver le même désir réciproque en faveur du règlement judiciaire au moment de la survenance du litige. Il en est de même si les circonstances se sont modifiées de telle sorte que l'Etat préfère le soustraire, s'il est possible, à la procédure convenue.

Le défaut est, en second lieu, une attitude exceptionnelle. Car, juridiquement, il n'est pas permis à un Etat de se soustraire unilatéralement au règlement judiciaire stipulé. Le consentement de l'Etat, une fois donné, ne peut être arbitrairement repris. Ce principe est — on l'a dit (2) — à la base même du droit international judiciaire.

Certes, le défaut constitue une hypothèse exceptionnelle, mais devant la Cour permanente de Justice internationale, il

1. Dans la jurisprudence internationale, le premier cas du défaut est celui que nous offre le Nicaragua, en 1908, devant la Cour de Justice centre-américaine. D'autres se sont produits depuis, même devant les tribunaux institués sur compromis, en particulier devant les tribunaux arbitraux mixtes après l'occupation de la Ruhr (Witenberg, *Traité*, p. 43), puis dans l'affaire de la réforme agraire et devant la commission franco-mexicaine de 1924 (*Ibidem*, p. 48). Ces divers cas de défaut se sont d'ailleurs compliqués du retrait du juge national.

2. V. *supra*, chap. I de la 1^{re} partie, p. 29 et suiv.

ne saurait avoir, non pas seulement en droit, mais aussi en fait, d'influence sur la marche de la procédure judiciaire. Celle-ci suivra son cours malgré l'abstention de l'une des parties : c'est la *procédure* par défaut.

Devant la Cour permanente de Justice internationale, la procédure par défaut est prévue par l'art. 53 de son Statut. D'après cet article « lorsqu'une des parties ne se présente pas, on s'abstient de faire valoir ses moyens, l'autre partie peut demander à la Cour de lui adjuger ses conclusions »

Il semble, quant à la particularité technique de la procédure par défaut que, sur la base de l'article 53, alinéa 1^{er}, du Statut, le demandeur n'ait pas besoin de présenter ultérieurement d'autres actes de procédure. Autrement dit, il lui suffit de prendre acte du défaut de son adversaire, et de demander à la Cour de lui adjuger ses conclusions. Toutefois, aux termes de l'article 53, alinéa 2, du Statut : « La Cour, avant d'y faire droit, doit s'assurer non seulement qu'elle a compétence..., mais que les conclusions sont fondées en fait et en droit. » C'est là un véritable devoir de contrôle qui incombe à la Cour, dans l'exercice duquel celle-ci aurait la possibilité, semble-t-il, de demander, *sponte sua*, toutes productions de pièces ou explications orales qu'elle jugerait nécessaires (1).

SECTION III.

Des arrangements amiables et des désistements

Retrait du compromis (art. 68 du Règlement). — Retrait de la requête (art. 69 du Règlement) : conditions nécessaires. — Pouvoirs de la Cour. — Effets.

Lorsque la Cour permanente de Justice internationale est saisie d'une action sur compromis dont la conclusion était

1. Le Règlement de la Cour ne contient aucune disposition relative au défaut.

rendue obligatoire par un engagement préalable des parties, l'instance ainsi engagée ne peut être unilatéralement arrêtée. Le défaut, quoique difficile à imaginer dans cette hypothèse, est cependant possible.

Par contre, il peut être mis fin à une telle instance par accord mutuel des parties, soit qu'elles aient décidé de leur désistement, soit — une autre possibilité — qu'elles aient trouvé la solution directe du litige. Le consentement initial de la convention, ainsi que celui, postérieur en date, du compromis qui rend le premier effectif, étant à la base du phénomène juridictionnel obligatoire, il semble que rien, dans ces conditions, ne peut empêcher les parties de modifier postérieurement à la saisine de la Cour, mais antérieurement à la sentence du juge saisi, leurs obligations réciproques découlant du consentement initial. C'est un principe général du droit qui veut que ce que le consentement peut faire, il le peut modifier ou même défaire. Ce principe vaut, *a fortiori*, pour le droit international conventionnel, sa source principale étant le consentement.

La question du retrait du compromis se trouve tranchée par une disposition expresse du Règlement de la Cour, article 68. « Avant le prononcé de l'arrêt, si les parties tombent d'accord sur la solution à donner au litige et le font connaître par écrit à la Cour, ou si, d'un commun accord, elles lui font connaître par écrit qu'elles renoncent à poursuivre l'instance, la Cour rend une ordonnance leur donnant acte de leur arrangement amiable en prenant acte de leur désistement et dans chaque cas prescrivant la radiation de l'affaire sur le rôle ». Le retrait du compromis ainsi opéré met fin à l'instance en cours, puisque le titre de compétence effective disparaît, ou puisque, dans le cas d'arrangement direct, le différend lui-même n'existe plus.

Ainsi qu'il ressort de l'article 68 du Règlement, pour arrêter un procès engagé par compromis, les conditions suivantes sont nécessaires : « 1^o il faut d'abord un accord des parties

énonçant l'arrangement amiable du litige ou bien portant renonciation par les parties à la continuation du procès ; 2^o il faut ensuite que cet accord soit intervenu et communiqué à la Cour avant le prononcé de l'arrêt. Cette communication à la Cour doit être faite, d'après l'article 68, par écrit.

Quant à l'effet de l'accord intervenu, il est le suivant. La Cour rend une ordonnance donnant acte aux parties de leur arrangement amiable, ou prenant acte de leur désistement et, dans chaque cas, prescrivant la radiation de l'affaire sur le rôle. On dira alors que la Cour est dessaisie (1).

Lorsqu'une instance est introduite par requête, il peut y être mis fin par le retrait de cette requête, bien que cette façon de procéder ne semble pas visée par l'article 69 du Règlement (2). D'après ce texte en effet « si, au cours d'une instance introduite par requête, la partie demanderesse fait connaître par écrit à la Cour qu'elle renonce à poursuivre la procédure, et si, à la date de la réception par le Greffe de ce désistement, la partie demanderesse n'a pas encore fait acte de procédure, la Cour rend une ordonnance prenant acte du désistement et prescrivant la radiation de l'affaire sur le rôle ». De plus, cet article prescrit au Greffe l'obligation d'adresser à la partie défenderesse, copie de la dite ordonnance.

Aux termes de l'article 69, alinéa 2, du Règlement « si, à la date de la réception du désistement, la partie défenderesse a déjà fait acte de procédure, la Cour ou, si elle ne siège pas, le président fixe un délai dans lequel la dite partie doit déclarer si elle s'oppose au désistement. Si, dans le délai fixé, il n'est pas fait opposition au désistement, celui-ci est réputé

1. Il y a eu désistement dans l'affaire *Castellorizo* entre l'Italie et la Turquie. Par une ordonnance du 26 janvier 1933, la Cour a pris acte du désistement des parties et a déclaré la procédure close. Récemment encore, dans l'affaire *Borchgrave* qui opposait la Belgique et l'Espagne, les parties se sont désistées. La Cour par une ordonnance du 30 avril 1938 a pris acte de ce désistement et prescrit la radiation de l'affaire sur le rôle. Ces deux affaires avaient été portées devant la Cour par compromis.

2. Hudson, p. 502.

acquis et la Cour rend une ordonnance en prenant acte et prescrivant la radiation de l'affaire sur le rôle ». Le texte ajoute : « s'il est fait opposition, l'instance se poursuit ».

Ainsi donc, si le défendeur n'a pas fait acte de procédure, la clôture de l'instance est effectuée par le retrait de la requête. Si le défendeur a fait acte de procédure et que les parties ne se sont pas mises d'accord, il ne peut être mis fin à l'instance par le requérant que si le défendeur l'accepte.

Dans l'affaire de la dénonciation du *Traité sino-belge* du 2 novembre 1865, le 13 février 1929, l'agent du gouvernement belge retira la requête déposée par lui le 25 novembre 1926. Comme le gouvernement chinois défendeur n'avait « jamais fait acte de procédure devant la Cour en ladite affaire », la Cour considéra que, dès lors, rien ne s'opposait « au désistement unilatéral du gouvernement belge ». Par une ordonnance du 25 mai 1929, elle constata que la procédure avait pris fin (1). Dans l'affaire relative à l'affaire de *Chorzow*, la Cour, par une ordonnance du 25 mai 1929, « donne acte au gouvernement du Reich allemand et au gouvernement de la République polonaise, respectivement demandeur et défendeur en l'affaire relative à l'usine de Chorzow, de l'accord sur la solution à donner au litige intervenu entre eux le 27 novembre 1928 ; constate que la procédure au sujet de ladite affaire a pris fin » (2). Dans l'affaire du *Groenland du Sud-Est*, les gouvernements danois et norvégien retirèrent chacun leur requête. La Cour avait précédemment ordonné la jonction des deux instances. Par une ordonnance du 11 mai 1933, la Cour déclara close la procédure (3). Par une lettre du 8 avril 1933, l'agent du gouvernement tchécoslovaque se désistait « des instances d'appel » introduites par les requêtes des 7 et 20 juillet 1935, contre certains jugements du tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque. Le gouvernement

1. Série A, n° 18-19, p. 5.

2. Série A, n° 17, p. 13.

3. Série A/B, n° 55, p. 157.

hongrois ayant accepté ce désistement, la Cour, par une ordonnance du 12 mai 1933, déclare close la procédure en espèce (1). Dans l'affaire du *Prince von Pless* et celle concernant la *réforme agraire polonaise et la minorité allemande*, la Cour reconnut par deux ordonnances des 2 et 12 décembre 1933, que le désistement dans les deux instances, effectué par le gouvernement allemand et accepté par le gouvernement polonais, avait mis fin aux instances introduites par les requêtes allemandes (2). Dans l'affaire *Losinger et Co, S. A.*, la Cour a pris acte par une ordonnance du 14 décembre 1936, des communications de l'agent du gouvernement yougoslave et de l'agent du gouvernement suisse, respectivement enregistrées les 25 et 30 novembre 1936, portant désistement des parties de l'instance engagée par la requête de la Confédération suisse du 23 novembre 1935; ordonne la radiation de l'affaire sur le rôle de la Cour (3).

Ainsi donc, de nombreux cas de retrait de la requête se sont produits devant la Cour permanente de Justice Internationale.

La procédure suivie par la Cour dans les hypothèses de désistements ou d'arrangements directs est la suivante. C'est en Chambre du Conseil que la Cour contrôle la réalité de l'accord intervenu. Car, pour rendre une ordonnance constatant la clôture d'un procès, la Cour doit s'assurer de l'existence de l'accord. Les ordonnances qu'elle rend en la matière diffèrent quelque peu de celles qu'elle rend lors de la jonction au fond d'une exception préliminaire ou, encore, de celles qui servent à la Cour pour diriger l'instance en cours. Ces ordonnances se rapprochent des arrêts car, à la différence des autres, elles constatent la fin d'un procès.

1. Série A/B, n° 56, p. 162.

2. Série A/B, n° 59, p. 195, n° 60, p. 202.

3. Série A/B, n° 69, p. 101.

CONCLUSION

Quels enseignements peut-on tirer de l'étude de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale ?

Du fait de l'institution de la Cour permanente de Justice internationale, la solution du problème de la juridiction obligatoire est rendue plus facile. La Cour étant un tribunal international permanent donc préexistant aux différends éventuels des Etats, ceux-ci sont dispensés de procéder à la constitution d'un tribunal lors de la survenance du litige. Toutefois, le Statut de la Cour n'a pas consacré le principe de la juridiction obligatoire. Celle-ci reste, en principe, exceptionnelle, pouvant découler du reste de l'adhésion par les Etats à la disposition facultative de l'article 36 du Statut de la Cour, de différents traités d'arbitrage permanent ou de nombreuses clauses juridictionnelles. Ainsi, la juridiction obligatoire a pris une place plus large dans le cadre de la Cour permanente de Justice internationale que par le passé. En conséquence, son *emploi* aussi est devenu plus fréquent au sein de la Cour qu'en dehors ou avant celle-ci. Enfin, l'action unilatérale que met en jeu le procédé de la requête, a rendu cet emploi encore plus facile et, dans le même ordre d'idées il faut ajouter, le jugement par défaut possible. C'est là un progrès d'ordre technique important dont le développement, sinon la réalisation pratique, s'est effectué grâce à l'institution de la Cour permanente de Justice internationale.

Pratiquement, cependant, on ne doit pas exagérer l'import-

tance de la règle de la juridiction obligatoire et spécialement de cette forme de la juridiction obligatoire que constitue le procès sur requête ainsi que le jugement par défaut. Car, s'il est vrai, d'une part, que, grâce à la règle de la juridiction obligatoire et en particulier au jugement par défaut, un engagement international de juridiction peut produire ses effets même s'il a été unilatéralement violé, puisque la constatation même dans une sentence du manquement par une puissance à un engagement international constitue pour elle une sanction — il ne faut pas oublier, d'autre part, que, l'ordre international actuel ne connaissant pas de pouvoir exécutif, l'effet principal qu'un Etat entend obtenir d'une sentence internationale est un effet essentiellement psychologique. Or, une sentence internationale aura plus de chances d'être exécutée si le différend dont elle est la sanction a été porté devant le juge par les deux Etats agissant ensemble, avec une volonté et une bonne foi plus ou moins égales, que si le différend était soumis au juge par un Etat seul, nonobstant la volonté contraire manifeste de l'Etat défendeur. Pour cette raison principale, nous considérons préférable le maintien du principe de la juridiction internationale tel qu'il a été précisé et affirmé par la Cour permanente de Justice internationale, que de consacrer dans un ordre international nouveau, le principe de la juridiction internationale obligatoire.

En étudiant le problème de la juridiction obligatoire de la Cour, nous avons pu constater, en effet, que l'efficacité du droit international repose, non pas sur la coercition, mais sur des éléments psychologiques. Le fondement du droit international, ses sources, sa nature, sont, comme l'a si bien démontré M. Alejandro Alvarez (1), *essentiellement psychologiques*. Ne

1. A. Alvarez, *La psychologie des peuples et la reconstruction du droit international*. Paris, Ed. Internationales, 1936 ; *Le continent américain et la codification du droit international*, Paris, 1938, même éditeur ; *Exposé de motifs et déclaration des grands principes du droit international moderne*. Paris, 1938, même éditeur.

connaissant pas d'autorité supérieure ayant mission et pouvoir d'assurer son respect, le droit international comporte ce principe fondamental suivant lequel chaque Etat défend lui-même ses droits par ses propres moyens. Ainsi, en fin de compte, l'efficacité du droit international trouve principalement son support dans les éléments psychologiques, dans la conscience qu'ont les hommes, gouvernants et gouvernés, et les juges internationaux, de l'obligation juridique et morale qui leur incombe d'assurer le respect du droit. Ce respect dépend du degré de civilisation, spécialement de civilisation morale des hommes. Il dépend de la mesure dans laquelle le gouvernement se rend compte que son Etat national n'existe pas seul dans le monde, que l'intérêt de cet Etat, que son prestige ne sont pas seuls dignes de considération, que cet Etat n'est qu'une partie de l'humanité (1).

En étudiant la juridiction obligatoire, on se rend compte, en effet, combien est exacte cette conception du droit international, lequel, plus encore que le droit interne, tire sa source et son efficacité des facteurs psychologiques dont l'importance capitale, dans cet ordre, a pourtant été souvent négligée par les juristes et les hommes d'Etat de notre temps. Il est à souhaiter qu'une telle omission de prendre en considération les facteurs psychologiques ne se produise plus lors de l'établissement de nouvelles règles du droit international restauré. Car, la vie internationale ayant ses manifestations et ses nécessités propres, il ne faut pas oublier, comme cela s'était produit dans des moments d'enthousiasme néfaste, que, voulant aller trop vite, on n'avance pas, on recule. En ce sens, l'expérience de certaines obligations établies, de certaines institutions internationales créées depuis 1919, peut servir d'exemples édifiants aux bâtisseurs nouveaux de l'ordre international futur.

Telles sont les considérations d'ordre général qui se dégagent

1. Cf. Basdevant, *Règles générales du Droit de la Paix*, *Recueil des cours*, t. 58, p. 95 et suiv.

de l'examen de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale. Comme on a pu s'en rendre compte, au cours de cet examen, la juridiction obligatoire a contribué au développement du droit international par l'important progrès d'ordre technique surtout, que son application concrète, au sein de la Cour, a permis. De ce chef, la juridiction obligatoire, telle qu'elle a été définie par la Cour, a été un élément important du droit international judiciaire. Mais, en dehors de cet apport principalement technique, apport fait au Droit, qu'est-ce que la juridiction obligatoire a apporté à la solution du problème de la Paix internationale.

La juridiction obligatoire, pas plus que la Cour permanente de Justice internationale elle-même, n'a pas pu par elle-même bannir le fléau de la guerre des rapports internationaux. La paix est une œuvre de tous. Et, comme l'a dit le professeur Charles Dupuis (1), « il n'y a pas d'institution qui soit capable d'assurer automatiquement, mécaniquement, la justice et la paix. Il y faut l'effort constant des hommes et particulièrement des gouvernements. Les tribunaux de l'ordre interne n'y parviennent pas. Ils ne peuvent promettre qu'une justice imparfaite et ils ne suffisent pas à prévenir ni les révolutions, ni les coups d'Etat, ni les guerres civiles. Une juridiction internationale, dépourvue des sanctions qui assurent dans une large mesure l'efficacité des arrêts des juridictions nationales, ne saurait, avec des moyens d'action moindres, produire des effets supérieurs ». La paix est un problème qui relève de la politique plus que du droit. « Depuis que le monde existe — poursuit M. Dupuis, et l'on ne voit pas comment, tant qu'il existera, il pourrait en être autrement, — il n'y a jamais eu que deux conditions susceptibles de rendre la paix certaine entre Etats. La première et la meilleure est que tous les Etats veulent la paix. La seconde est que, s'il y a des Etats pacifiques et des Etats belliqueux, les premiers soient beaucoup plus

(1) Préface de M. Ch. Dupuis à l'ouvrage de G. de Magyary. *La juridiction de la C. P. J. I.*, Paris, Editions Internationales, 1931, p. 8.

forts que les seconds et résolus — manifestements résolus — à user de la prépondérance de leur force pour s'opposer aux entreprises de force des Etats belliqueux. Il faut selon la juste expression de l'illustre Maréchal Lyautey, qu'ils ne craignent point de montrer leur force pour n'avoir pas à s'en servir. Car il n'y a pas de passions belliqueuses et d'ambitions de conquête qui ne s'apaisent ou tout au moins ne se contiennent en face de la certitude de la défaite ».

Mais si tout le système de la juridiction obligatoire — de même la Cour permanente de Justice internationale elle-même — ne peut, à lui seul, assurer la paix, il peut y contribuer directement et indirectement : directement en tranchant les différends d'ordre juridique et en déblayant ainsi le terrain politique des sources de malaise et d'irritation ; indirectement, en habituant les Etats à se servir de la juridiction obligatoire pour le règlement de leurs contestations que les négociations diplomatiques ne réussissent pas à aplanir.

Mais, la juridiction obligatoire ne peut faire plus. Certains conflits, notamment ceux d'ordre général, comme la rivalité permanente entre deux Etats, et les différends politiques, ne peuvent être réglés par une institution judiciaire. Or, ce sont précisément ces conflits politiques qui sont les plus importants, les plus redoutables et menaçants pour la paix internationale. En fin de compte, la juridiction obligatoire, comme du reste toute institution internationale, n'est qu'une instruction d'ordre et de progrès entre les hommes et les peuples de bonne volonté (1).

1. Dans les tragiques et douloureux événements d'aujourd'hui, cette vérité se trouve confirmée encore une fois. En présence de la guerre actuelle, on peut trouver téméraire l'idée de justice internationale, audacieux le choix de son examen. Nous répondons avec M. Cordell Hull : « Il est nécessaire de croire à la vitalité éternelle du droit international et de demeurer fidèle à la conviction que le droit et la morale triompheront enfin des forces de l'anarchie et du chaos » (Discours prononcé par M. Cordell Hull, secrétaire d'Etat américain, à la Société américaine du droit international. V. *Le Temps*, éditorial du 14 mai 1940).

Vu : Le Président de la thèse,
M. BASDEVANT.

Vu : Le Doyen,
M. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :
le Recteur de l'Académie de Paris,
M. ROUSSY.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Objet. — Raison du choix du sujet. — Caractères de l'ouvrage. — Méthode suivie. — Sources documentaires. — Plan de l'ouvrage....	5
---	---

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

La Cour permanente de justice internationale et le mouvement en faveur de la justice obligatoire dans la vie des peuples. — Exposé historique sommaire.....	9
--	----------

Idée de justice internationale obligatoire : vue d'ensemble. —

I. — Situation avant la guerre de 1914 : les Conférences de 1899 et de 1907 ; C. P. A. ; Cour internationale des Prises ; Cour de Justice arbitrale ; Cour de Justice centre-américaine de 1907 et de 1923.

II. — Situation après la guerre de 1914 : Pacte de la S. D. N. (art. 12, 13, 14 et 15) ; Comité de Juristes ; Conseil et Assemblée de la S. D. N. ; clause facultative (art. 36, al. 2, du Statut de la C. P. J. I.). — Caractères de la C. P. J. I.

PREMIERE PARTIE

La règle de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale.....	29
--	-----------

CHAPITRE I^{er}. — LA DÉFINITION.....	29
--	-----------

Nature et fondement juridiques de la règle ; sa portée. — Doctrine de MM. Borel et Politis. — Obligation *effective*, obligation *en puissance* : action en justice sur requête, action en justice sur compromis.

CHAPITRE II. — LES SOURCES.....	41
--	-----------

SECTION I^{re}. — La juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale en vertu des traités en vigueur.....	41
--	-----------

A. — De la clause juridictionnelle.....	47
---	----

B. — Traités de juridiction obligatoire.....	53
--	----

SECTION II. — <i>La juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale en vertu de la disposition facultative de l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour.</i>	59
SECTION III. — <i>La juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale en vertu de l'Acte général de 1928.</i> ...	68
SECTION IV. — <i>Le « problème de la concurrence des sources » de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale</i>	71
CHAPITRE III. — LES LIMITES	80
SECTION I ^{re} . — <i>Des limites ratione personae</i>	81
Les limites <i>ratione personae</i> de la juridiction obligatoire de la C. P. J. I. : disposition facultative, traités. Cas exceptionnels. Caractère « international » de la Cour, sa compétence <i>ratione personae</i> .	
SECTION II. — <i>Des limites ratione materiae</i>	89
Les limites <i>ratione materiae</i> de la juridiction obligatoire de la C. P. J. I. : disposition facultative, traités. Possibilité de ces limites : art. 36 du Statut, art. 39 de l'Acte général, traités. Caractère « judiciaire » de la Cour, sa compétence <i>ratione materiae</i> .	
Différends : « juridique », « politique », équité. Différends pour lesquels un autre mode de solution est prévu ; questions internes, statut territorial, etc.	
SECTION III. — <i>Des limites ratione temporis</i>	93
Les limites <i>ratione temporis</i> de la juridiction obligatoire de la C. P. J. I. ; disposition facultative, traités. Portée des termes : « sur tous les différends qui s'élèveraient après la ratification de la présente déclaration au sujet des situations ou des faits postérieurs à cette déclaration », dans la jurisprudence de la Cour.	
Comparaison entre les « réserves » classiques : honneur national, intérêts vitaux, indépendance, intérêts des tiers et les limites dans les engagements conférant la juridiction obligatoire à la C. P. J. I. Acte général « codification » de la « réserve ».	

DEUXIÈME PARTIE

La mise en œuvre de la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale	105
CHAPITRE I ^{er} . — LA SAISINE	106
La juridiction obligatoire de la C. P. J. I. et le problème de la saisine de la Cour. — Compromis et requête. — Leur diffé-	

rence. — Rédaction et interprétation : mentions qu'ils doivent contenir et leur importance. — Effets.

CHAPITRE II. — **LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES** 118

SECTION I^{re}. — *Les exceptions préliminaires et la juridiction obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale* 118

A. — La notion d'exception préliminaire..... 119

Exception préliminaire : définition, caractères ; — ses raisons d'être ; — sa portée, « critère ». — Disposition de l'art. 62 du Règlement de la Cour. — Conception de la C. P. J. I. en matière d'exception préliminaire.

B. — La procédure d'exception préliminaire..... 127

Caractères : préliminarité, spécialité. — Atténuations. — Initiative et délai de la présentation de l'exception. — Règles de forme et de fond relatives au procès et au jugement sur l'exception. — Effets.

SECTION II. — *Des exceptions préliminaires fondées sur l'inobservation des règles conventionnelles d'exercice de l'action en justice devant la Cour permanente de Justice internationale* .. 141

Traités ou autres engagements internationaux de juridiction obligatoire. — Statut et Règlement de la Cour.

SECTION III. — *Des exceptions préliminaires fondées sur l'inobservation des règles générales d'exercice de l'action en justice devant la Cour permanente de Justice internationale*..... 145

A. — De l'épuisement préalable des recours internes..... 146

Définition de la règle — fondement — nature — portée — dérogations — dans la doctrine et la jurisprudence de la C. P. J. I.

B. — Des négociations diplomatiques préalables..... 158

Définition. — Caractéristiques. — Doctrine. — Traités. — Jurisprudence de la C. P. J. I.

CHAPITRE III. — **QUELQUES PARTICULARITÉS PROCÉDURALES** 164

SECTION I^{re}. — *Des demandes reconventionnelles*..... 164

Définition. — Conditions de forme et de fond à la recevabilité d'une demande reconventionnelle (art. 63 du Règlement de la C. P. J. I.). — Effets.

SECTION II. — *De la procédure par défaut*..... 168

Définition. — Caractères. — Particularités procédurales.

SECTION III. — *Des arrangements amiables et des désistements*. 170

Retrait du compromis (art. 68 du Règlement de la C. P. J. I.).

— Retrait de la requête (art. 69 du Règlement de la C. P. J. I.) :
conditions nécessaires. — Pouvoirs de la Cour. — Effets.

CONCLUSION

La juridiction obligatoire de la C. P. J. I. et son rapport : *a)* au Droit
international public ; *b)* au problème de la Paix internationale. . . . 175

